

# CUADERNOS de PROTECCIÓN

# 3

## DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Refugiados

Universidad Andina Simón Bolívar,  
Sede Ecuador

Javier Arcentales Illescas  
Coordinador

# DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

Javier Arcentales Illescas, *coordinador*

Serie Cuadernos de Protección

Volumen 3

## **Primera edición:**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E)

Programa Andino de Derechos Humanos

Convenio marco de cooperación Fundación Ambiente y Sociedad /

ACNUR/ UASB-E

Quito, marzo 2014

## **Equipo de investigación:**

Javier Arcentales, investigador Movilidad Humana

Julio Michelena, investigador Derecho Laboral

Pablo Villegas, investigador Derecho Tributario

Wilson Mariño, investigador de Gestión

**Coordinación editorial:** Sonia Aguilar

**Diseño, diagramación e impresión:** Mantis Comunicación

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar: 978-9978-19-617-5

ISBN ACNUR: 978-9942-8511-2-3

Derechos de autor: 043307

La investigación que dio origen a este libro fue realizada gracias al apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. Las opiniones que aquí se expresan son responsabilidad del autor y, por tanto, no suponen un punto de vista oficial de ACNUR.

*Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR*  
Avenida Amazonas 2889 y La Granja • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 2460 330 • Fax: (593 2) 2460280  
[www.acnur.org](http://www.acnur.org) • [ecuqu@unhcr.org](mailto:ecuqu@unhcr.org)

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
[www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec) • [uasb@uasb.edu.ec](mailto:uasb@uasb.edu.ec)

# Tabla de contenido



Resumen ejecutivo	7
Primera parte: Rastreo normativo	21
Segunda parte: Rastreo institucional y políticas públicas	137
Tercera parte: Percepciones y respuestas institucionales frente al derecho al trabajo de la población refugiada	171
Cuarta parte: Líneamientos para el ejercicio pleno del derecho al trabajo de las personas refugiadas	227



# 1. RESUMEN EJECUTIVO

---



**E**l estudio realizado por el Programa Andino de Derechos Humanos de la UASB en el marco del Convenio con la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comprende cuatro documentos principales en los cuales se analiza el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas en las ciudades de Quito, San Lorenzo e Ibarra, los cuales, a efectos de la presente publicación han sido divididos en las cuatro partes que la componen. La primera parte corresponde al resumen ejecutivo que sintetiza el contenido de las otras tres.

La segunda parte realiza un rastreo normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional e internacional, con la finalidad de identificar, cómo se protege el derecho al trabajo de las personas refugiadas, cómo se materializa este derecho a través de las políticas públicas y cuáles son las instituciones que están vinculadas de manera más estrecha con la garantía del derecho al trabajo para esta población.

La tercera parte recoge las percepciones sobre las limitaciones que existen en el ejercicio del derecho al trabajo y las prácticas que tienen lugar desde las diferentes instituciones. Este documento ha sido construido en base a talleres realizados con personas refugiadas en Quito, San Lorenzo e Ibarra, entrevistas a funcionarios públicos y equipos de atención de las ONG, peticiones de información y cuestionarios a empleadores.

Finalmente, la cuarta parte propone lineamientos para garantizar de mejor manera el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas con base en los hallazgos obtenidos en los documentos anteriores.

A continuación se sintetizan los principales hallazgos que son el resultado de los tres documentos del estudio a fin de que sus contenidos sean de mayor accesibilidad y permitan aportar activamente en la construcción de la normativa y las políticas públicas destinadas a hacer efectivo el derecho al trabajo de las personas refugiadas.

# Hallazgo 1:

## **Discriminación, xenofobia y condiciones desiguales de trabajo de la población refugiada**

Las personas refugiadas que participaron en los talleres de recolección de información del presente estudio perciben al Ecuador como un país en donde han podido refugiarse de la violencia. Sin embargo, reconocen que las condiciones para ejercer el derecho al trabajo no son las mejores incluso para las personas ecuatorianas.

No obstante, se constata la persistencia de esta población por acceder a un empleo digno que permita su sustento y el de sus familias, razón por la cual han aceptado empleos o han iniciado actividades comerciales que anteriormente en su país de origen no las habían llevado a cabo.

Consecuencia de ello se puede observar que las condiciones laborales y económicas de estas personas en Ecuador se han deteriorado.

En este contexto, la discriminación en razón de la nacionalidad y de la condición de refugiados es una de las principales causas identificadas por la población refugiada como obstáculo para ejercer el derecho al trabajo y acceder a un empleo, tanto bajo relación de dependencia (en el ámbito público o privado) como por cuenta propia.

La discriminación y xenofobia se manifiestan en los diferentes actores relacionados con el ejercicio del derecho al trabajo: empleadores, institucionalidad pública y asociaciones de trabajadores.

En gran medida, la discriminación se da en razón de la nacionalidad colombiana y la idea infundada que la vincula con el incremento de la delincuencia.

Algunas personas señalan que han visto cerrarse las puertas de empleos cuando los potenciales empleadores escuchan su acento o conocen su nacionalidad. A esta forma de discriminación se suma el poco co-



nocimiento sobre el estatuto de refugiado por parte de los empleadores, lo cual genera confusiones que perjudican a esta población.

Son reiterados los casos de empleadores de diferentes sectores productivos que prefieren no contratar a personas colombianas al conocer que son refugiadas o solicitantes de tal condición, problemática que también se vincula con el tipo de documentos de identificación que se otorga a esta población. Este comportamiento no tiene lugar exclusivamente por la discriminación o xenofobia, sino también a causa de las dificultades burocráticas que tienen los empleadores para cumplir con la regularización del contrato de trabajo y la afiliación al seguro social.

Estos prejuicios han generado la creencia de cierto tipo de actividades en las que serían idóneas las personas colombianas y que en suma se han vuelto las más accesibles para ella, tales como servicios de limpieza, trabajo doméstico, servicio en restaurantes, atención en negocios, impulsores de ventas, entre otros. Según la información recabada para este estudio, en estos espacios de trabajo son frecuentes formas de maltrato en relación a la nacionalidad o la condición de refugiados y amenazas de ser remitidos a las autoridades migratorias si denuncian estos hechos.

Particular atención merece el trabajo en plantaciones de palma en las zonas cercanas a San Lorenzo (provincia de Esmeraldas) -frontera con Colombia- donde la precarización laboral, si bien es frecuente en personas ecuatorianas, en el caso de las personas colombianas y en particular refugiadas, son reiteradas las prácticas que vulneran las garantías del derecho al trabajo, tales como pago de salarios desiguales, contratación no formalizada, no afiliación a la seguridad social, pago desigual de utilidades, entre otros.

Situación similar tiene lugar en las plantaciones de flores cercanas a la ciudad de Ibarra (provincia de Imbabura) en las que el trato diferenciado a personas colombianas -en especial a refugiadas y solicitantes de refugio- son recurrentes, mediante prácticas análogas a las de las palmeras evidenciadas en San Lorenzo.

En el caso de las mujeres colombianas también deben enfrentar otros prejuicios, pues se las asocia con el trabajo sexual al momento de buscar un empleo. Esta búsqueda se dificulta aun más en el caso de mujeres solas, jefas de hogar o aquellas que se encuentran en estado de gestación.

Adicionalmente, se debe considerar otros factores que influyen en el trato discriminatorio, como la pertenencia a un pueblo indígena, ser afrodescendiente o el tener algún tipo de discapacidad.

Frente a estas situaciones la población refugiada se encuentra en una posición de desigualdad al tener poca información sobre los derechos y los medios legales e institucionales para hacer frente a estas vulneraciones, aspecto que en reiteradas ocasiones es aprovechado por los empleadores.

Frente a esta problemática, las acciones son limitadas desde institucionalidad destinada a la protección de derechos laborales. En el caso de los inspectores e inspectoras del trabajo, si bien no se observan restricciones en el acceso a los servicios que prestan estos funcionarios, no existe una política institucional que asuma que las personas refugiadas con una población en un contexto particular que puede generar riesgos de ser víctimas de vulneraciones de derechos, y más bien se tiende a promover soluciones amistosas con los empleadores.

No obstante, no se detectan casos en que se haya negado el acceso a personas refugiadas o solicitantes a los servicios que prestan los inspectores e inspectoras del trabajo. Las pocas denuncias que existen en este tema han tenido lugar gracias al patrocinio de los equipos jurídicos de las ONG que trabajan en temas de movilidad humana.

Por otra parte, existe una comprensión inadecuada del principio de igualdad en las diferentes instituciones públicas vinculadas con el ejercicio del derecho al trabajo, la cual se traduce en la aplicación irrestricta de procedimientos y requisitos sin atender a la condición de grupo de atención prioritaria y a la protección especial a la que tienen derecho las personas refugiadas. A consecuencia de ello, se generan problemas en cuanto a la obtención de documentación y costos.

Adicionalmente, algunas personas señalan haber recibido tratos displicentes en las oficinas encargadas de la legalización de contratos y de la emisión de autorizaciones laborales para personas refugiadas cuando este requisito se encontraba vigente.

Los esfuerzos por reducir la discriminación y la xenofobia en el ámbito laboral son reducidos desde la institucionalidad pública ya que los temas de movilidad humana y refugio no aparecen como prioritarios. El posicionamiento de este tema se ha hecho a través de articulaciones interinsti-

tucionales encabezadas por ONG, entre las que se destaca la Mesa de Movilidad Humana de Ibarra, la cual, ha trabajado en el año 2012, como tema central el derecho al trabajo. En esta ciudad también es reseñable la labor de la Delegada de la Defensoría del Pueblo, que ha llevado acciones defensoriales recurrentes a favor de personas refugiadas que eran discriminadas al momento de ejercer el derecho al trabajo.

## Hallazgo 2:

### Avances y limitaciones del ordenamiento jurídico en la protección del derecho al trabajo de las personas refugiadas

La Constitución ecuatoriana en sus art. 84 y 85 determina que la normativa y las políticas públicas deben constituirse en garantías de los derechos; es decir, deben ser los medios por los cuales éstos se hacen efectivos. Partiendo de este precepto constitucional clave, se ha analizado la normativa que regula el derecho al trabajo de las personas refugiadas.

Ecuador es signatario de casi todos los convenios internacionales de derechos humanos y asilo, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano de protección de derechos, lo que incluye también convenios específicos sobre el derecho al trabajo y la protección de trabajadores.

Este marco internacional determina estándares y obligaciones estatales importantes destinadas a proteger el derecho al trabajo de todas las personas a pesar de las limitaciones existentes en virtud de la soberanía estatal aspecto que amenaza permanentemente al ejercicio pleno de los derechos de las personas no nacionales de los Estados.

Son pocas las normas específicas que se han desarrollado sobre el derecho al trabajo de las personas refugiadas, pues esta normativa se ha generado sobre la base de la diferencia radical entre trabajadores migrantes y refugiados atendiendo a las causas de su movilidad, ya sea voluntarias o forzadas respectivamente. Esto ha hecho que exista un mayor desarrollo de la normativa internacional en relación al derecho al trabajo de migrantes, sin visibilizar mayormente que las personas refugiadas también tienen derecho al trabajo dentro los Estados que brindan protección internacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El instrumento internacional que desarrolla el derecho al trabajo, en particular sobre el empleo remunerado, de las personas refugiadas es la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados en el Capítulo III, art. 17, 18, 19.

No obstante, los estándares internacionales que regulan los diferentes ámbitos del derecho al trabajo y a la seguridad social son aplicables también a las personas refugiadas en la medida en que no contradigan los principios básicos de la protección de refugiados, como el principio de confidencialidad y el principio de no devolución. Y en este mismo sentido deben ser aplicables de manera simultánea los estándares fijados para grupos específicos respecto del ejercicio del derecho al trabajo, como en el caso de mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros.

A la par se identifican algunos estándares internacionales específicos que garantizan el derecho al trabajo de las personas refugiadas,<sup>2</sup> tales como: igualdad de trato y condiciones laborales en relación a las personas nacionales; considerar siempre que las personas refugiadas y solicitantes de tal condición se encuentran en situación migratoria regular; la exención de medidas restrictivas para protección del mercado nacional de trabajo; acceso a seguridad social, entre otros.

Además, a nivel latinoamericano los Estados han visto como parte de las soluciones duraderas el implementar acciones destinadas a garantizar la autonomía económica de las personas refugiadas.<sup>3</sup> De igual manera, los diferentes Comités de Naciones Unidas han generado algunas recomendaciones al Estado ecuatoriano sobre el derecho al trabajo y no discriminación de personas inmigrantes y refugiadas.<sup>4</sup>

En el marco normativo nacional se puede identificar que la Constitución reconoce y garantiza derechos a las personas en movilidad, particularmente inmigrantes y refugiadas con parámetros más amplios que aquellos determinados por los instrumentos internacionales. El reconocimiento de la igualdad de derechos y obligaciones entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad, la ciudadanía universal, la prohibición de discriminación por condición migratoria y el progresivo fin de la condición de extranjero, son principios que trastocan las limitaciones que impone la soberanía al ejercicio de derechos.<sup>5</sup>

Es importante destacar el amplio desarrollo del derecho al trabajo que

---

2 Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 17 y 24.

3 Declaración de Cartagena adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984; "Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina", Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004.

4 Comité de Naciones Unidas para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias recomendaciones finales al Estado ecuatoriano, diciembre de 2010.

5 Constitución de la República del Ecuador (CRE), RO 449, 20 de octubre de 2008; art. 9, 11, num. 2; art. 40, 41, 416.

tiene la Constitución ecuatoriana y el reconocimiento de formas de trabajo que anteriormente no se consideraban como tales.<sup>6</sup>

No obstante, los derechos y principios constitucionales escasamente han sido traducidos en leyes y, en consecuencia, existe una normativa inferior que es poco clara y que tiende a complicar el ejercicio de derechos de las personas refugiadas. Esta característica identifica a la normativa de extranjería vigente, que mantiene contradicciones con los derechos constitucionales sobre movilidad humana; en particular, con el principio de igualdad de derechos entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad, cuya aplicación ha significado que se asuma al derecho al asilo y refugio como una categoría migratoria temporal y no como un derecho humano cuya esencia es la protección internacional para salvaguardar la vida, la integridad personal y la libertad.<sup>7</sup>

Además, ha entrado en vigencia el Decreto Ejecutivo 1182<sup>8</sup> que regula el procedimiento para solicitar refugio, el cual, si bien por una parte reconoce la posibilidad de que las personas refugiadas y solicitantes de tal condición puedan realizar actividades económicas bajo relación de dependencia o de manera autónoma, por otra ha introducido disposiciones que afectan al núcleo esencial del derecho a solicitar asilo y refugio que implican regresividad normativa.

En consecuencia, la normativa que regula el derecho al trabajo, principalmente bajo relación de dependencia en el ámbito privado y público, se remite a las disposiciones de la Ley de Extranjería. Dicha ley regula la contratación de personas de otro origen nacional y no hace consideraciones específicas para las personas refugiadas. En este aspecto, por casi dos años estuvo vigente un Acuerdo Ministerial 206,<sup>9</sup> el cual imponía la obligación de obtener una autorización laboral a las personas refugiadas y dejaba en un limbo a las personas solicitantes de refugio respecto del ejercicio del derecho al trabajo. Esta disposición contradecía el marco constitucional e internacional de derechos de las personas refugiadas.

---

6 CRE, art. 325 al 333.

7 Ley de Extranjería, Codificación, RO 454, 4 de noviembre de 2004; art. 9, 10, 11 y 12 num. 4.

8 Decreto Ejecutivo 1182, Reglamento para la aplicación en Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, RO 727, 19 de junio de 2012 (DE 1182).

9 Acuerdo Ministerial (AM) 206 del Ministerio de Relaciones Laborales 21 de octubre de 2010. Este Acuerdo fue emitido con base en el art. 560 del CT, posteriormente fue derogado el artículo que exigía la autorización laboral para las personas refugiadas.

De igual manera, no existe claridad respecto de la posibilidad de trabajar en el ámbito público sobre todo a causa de normas adecuadas que regulen de manera efectiva los procedimientos para el acceso. En este sentido, las disposiciones que hacen mención a la población refugiada, establecen la obligación de cambiar de tipo de visa para formalizar el contrato de trabajo.<sup>10</sup> En la práctica, esto trae como consecuencia la arbitrariedad de funcionarios en la exigencia de requisitos para formalizar la contratación, aspecto que amenaza el respeto del principio de no devolución.

La ausencia de una ley en materia de refugio y la falta de disposiciones específicas dentro de las normas que regulan el ejercicio del derecho al trabajo y a la seguridad social, determina que si bien no se impide expresamente el ejercicio de este derecho a la población refugiada se impongan requisitos contrarios a los principios de protección y a su situación socioeconómica, que terminan limitando la posibilidad de trabajar bajo relación de dependencia.

Se debe rescatar que la Ley de Economía Popular y Solidaria y su reglamento que han entrado en vigencia recientemente hacen referencia a las personas en movilidad dentro de los sujetos de derechos que protege esta ley. Este reconocimiento puede significar una oportunidad para mejorar las condiciones de las personas refugiadas que ejercen el derecho al trabajo de manera autónoma.

## Hallazgo 3:

### **La documentación de identidad de la población refugiada y sus limitaciones en el ejercicio del derecho al trabajo, seguridad social y acceso a otros servicios**

La documentación de identificación que otorga la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a la población refugiada, si bien, por una parte ratifica la regularidad de la permanencia y permite hacer efectivo el principio de no devolución, por otra, se ha convertido en un aspecto limitante para el ejercicio de derechos y el acceso a servicios públicos y privados.

---

<sup>10</sup> AM 174-2011, Procedimiento que permita a las personas extranjeras obtener la autoización o certificación para prestar sus servicios en las instituciones del Estado, Ministerio de Relaciones Laborales, RO 502, 29 de julio de 2011.

En primer lugar, se debe tomar en cuenta que según la Ley de Extranjería, la Ley de Registro Civil y el Decreto Ejecutivo 1182<sup>11</sup> se otorga una identificación especial para las personas refugiadas y otra diferente -que en la práctica no es emitida en un solo formato- para las personas que se encuentran como solicitantes de tal condición. Dicha documentación presenta varias limitaciones, una de ellas de naturaleza jurídica, ya que la normativa que regula el ejercicio de otros derechos o el acceso a servicios no hacen mención expresa a este documento como habilitante válido.

Esta limitación, en cuanto a la documentación, ha generado serios impedimentos en el ejercicio de derechos para las personas refugiadas - y con mayor razón para las personas solicitantes -. Uno de los más evidentes es el acceso a seguridad social, ya que la numeración de los documentos otorgados a esta población no es compatible con el sistema que maneja el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), por lo que se ha optado por emitir números ficticios de afiliación<sup>12</sup> que no permiten el acceso a todas las prestaciones, práctica que no se encuentra regulada bajo ninguna normativa.

Situación similar ocurre con los servicios bancarios y financieros. A pesar del oficio emitido por la Superintendencia de Bancos,<sup>13</sup> estas instituciones no reconocen la documentación de las personas refugiadas, menos aún de las personas solicitantes de refugio, para abrir cuentas, cambiar cheques, obtener préstamos, entre otros.

Todo esto impide el cumplimiento de obligaciones tributarias. A pesar de que la normativa<sup>14</sup> permite la presentación del documento de identificación de personas refugiadas, se dificulta la obtención del Registro de Contribuyentes. De igual forma se registran inconvenientes para acceder al Régimen Impositivo Simplificado (RISE) el cual, es un sistema de que simplifica la tributación.

Las problemáticas con la documentación han repercutido también en otros ámbitos como en la obtención de permisos de comercio en gobiernos municipales o la adquisición de electrodomésticos y herramientas de trabajo.

---

11 Ley de Extranjería, art. 12, num. IV y art. 10; DE 1182, art. 34 y 45.

12 Oficio 6300000-1504 de 21 de mayo de 2012 dirigido al Director de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores, suscrito por el Director de Desarrollo Institucional del IESS, Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, <http://www.mmrree.gob.ec/refugiados/estadisticas/informacion/ Acceso%20A%20IESS.pdf>.

13 Oficio SAC009-1284 de 9 de julio de 2012, dirigido al Director del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes suscrito por la Subdirectora de Atención al Cliente de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

14 Reglamento para la aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes, ROS 427, de 29 de diciembre de 2006; art. 8.

Por otra parte, la documentación otorgada es percibida por la población refugiada como un obstáculo para ejercer el derecho al trabajo, ya que visibiliza la condición de refugiado o solicitante. Ello, al momento de buscar empleo se convierte en un factor poco favorable por el desconocimiento y la discriminación presentes en Ecuador.

En suma, las disposiciones que otorgan este tipo de documentación no consideran la tendencia mayoritaria de la población refugiada a permanecer en el territorio ecuatoriano y por tanto no prevé la posibilidad de acceder a la cédula de identidad o a procesos de naturalización<sup>15</sup> accesibles que permitan condiciones jurídicas para un mejor ejercicio de los derechos y eliminar factores de discriminación.

## Hallazgo 4:

### **Desconocimiento de la población refugiada como grupo de atención prioritaria, ausencia de programas y acciones afirmativas que incorporen como sujetos a esta población**

En la revisión de políticas públicas relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo y principalmente en los planes y programas destinados a promover formas de trabajo en condiciones dignas, se observa que si bien no se niega expresamente el acceso a personas refugiadas, tampoco se las considera como un grupo de atención prioritaria en los términos que determina la Constitución ecuatoriana. Tampoco se toma en cuenta los lineamientos de política pública formulados en el Plan Nacional del Buen Vivir en cuanto al ejercicio de este derecho para las personas en movilidad.

Este aspecto se observa sobre todo en los programas implementados por el Ministerio de Relaciones Laborales (Trabajo Digno y Socioempleo) y por los gobiernos locales en particular (Conquito del Municipio de Quito), en los que, si bien se permite la participación de personas refugiadas no se particulariza en su situación y contexto, por lo que no reflejan mayor incidencia en la posibilidad de acceder a empleo de esta población.

---

<sup>15</sup> Si bien el art. 61 del DE 1182 reconoce la naturalización y señala que se les dará las facilidades para gestionar dicho proceso, en la práctica no existe claridad sobre el procedimiento contamos Ley y Reglamento de Naturalización desactualizadas, AM 00004, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 11 de enero 2011.



Aspecto similar se observó en cuanto al acceso a programas de capacitación dictados por el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) en los que se retiró a la población refugiada de los grupos de atención prioritaria que recibían becas.

## Hallazgo 5:

### **La gestión del comercio y del espacio público de los gobiernos municipales y su incidencia en el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas**

Gran parte de la población refugiada al no tener la posibilidad de acceder a un empleo bajo relación de dependencia trabajan como comerciantes en el espacio público.

En estas actividades deben enfrentar dos limitaciones significativas: dificultades en la obtención de permisos municipales a causa de su nacionalidad y la documentación de identidad; y problemas que enfrentan con las autoridades municipales en cuanto a los controles que realizan.

En los casos puntuales de Quito e Ibarra, se realizan controles frecuentes, que a menudo son violentos en los cuales se incauta la mercadería y herramientas de trabajo. Práctica que es contraria a los principios Constitucionales. En primer lugar, ciertas dificultades para obtener los permisos municipales correspondientes a causa de la documentación de identidad y la nacionalidad. Y en segundo lugar, deben enfrentar los controles que realizan los municipios principalmente de Quito e Ibarra, los cuales, en reiteradas ocasiones se realizan de manera violenta y se incauta la mercadería y herramientas de trabajo de manera inconstitucional.

Estas prácticas no son dirigidas exclusivamente a personas refugiadas o de otras nacionalidades. No obstante, en la ciudad de Ibarra se identifican prácticas discriminatorias por parte de las autoridades municipales que tienen a su cargo el control del espacio público, mismos que en reiteradas ocasiones han recibido llamados la atención por parte de la Delegación de la Defensoría del Pueblo de Imbabura.

# Recomendaciones

Las principales recomendaciones para garantizar de mejor manera el derecho al trabajo de las personas refugiadas se centran en la adecuación normativa, la reformulación y ampliación de las políticas públicas.

Un primer conjunto de recomendaciones giran en torno a la adecuación de la normativa tanto a nivel de ley como de rango inferior. En este sentido, como un aspecto de fondo se recomienda la reformulación de las categorías migratorias tradicionales adecuándolas a los principios constitucionales, dentro de las cuales, se prevea que la permanencia legal de las personas refugiadas comprenda todo el proceso de solicitud de refugio y se sujete al tiempo en que la persona permanezca bajo tal condición, desvinculándola de las lógicas usuales de los visados. Además, la legislación debe garantizar el ejercicio de los derechos sin diferencia para quienes se encuentran como solicitantes.

Se recomienda también dentro del ámbito legal la flexibilización de procesos de naturalización para las personas refugiadas y la regularización para quienes no son reconocidas como refugiadas. En especial, aquellas que han permanecido como solicitantes por períodos prolongados o también para quienes han permanecido como refugiados reconocidos y posteriormente han sido revocados tal condición.

Como una forma de eliminar las dificultades relacionadas con la documentación, se propone reformar la legislación a fin de que se otorguen cédulas de identidad a personas refugiadas. Y ello sin que esto signifique necesariamente dejar de emitir la documentación que certifique tal condición para quienes han sido reconocidas y para quienes se encuentran en el proceso; que sirva de manera exclusiva para aspectos relacionados con la condición de refugiado, sin que deba requerirse para el ejercicio de otros derechos.

Adicionalmente, se sugieren reformas normativas en otros ámbitos. Se propone la reforma a la legislación en materia laboral a fin de eliminar las disposiciones que generan discriminación e incorporar disposiciones relacionadas con el respeto al principio de no devolución y el acceso al trabajo.

De igual manera, se sugieren reformas en la legislación sobre materia de seguridad social, sistema financiero, sector público, entre otras.

En este mismo sentido, se propone la adecuación de las ordenanzas municipales a los principios constitucionales en cuanto al control del espacio públicos, a fin de erradicar las formas violentas de control. Y por otra parte en la flexibilización de la obtención de permisos para personas de otras nacionalidades incluyendo población refugiada, sea bajo la modalidad de vendedores ambulantes, comerciantes semiestacionarios y comerciantes estacionarios.

En relación a las políticas públicas es indispensable la generación de planes y programas destinados a erradicar la discriminación en el ámbito laboral, no solo hacia personas refugiadas sino a los diferentes grupos de poblaciones diversas. En este sentido se recomienda el fortalecimiento de acciones de prevención y sanción de la discriminación en el ámbito laboral, sobre todo desde las competencias de las inspectoras e inspectores del trabajo; en particular a través del programa de Trabajo Digno, en el que se sugiere se tome en cuenta el contexto de la población inmigrante y refugiada que la hace más propensa a precarización laboral. Esta política debe incluir la prevención y sanción de la explotación laboral, particularmente la que tiene lugar en floricultoras, palmicultoras y trabajo doméstico.

En términos generales es necesaria la incorporación de la población refugiada en programas y proyectos nacionales y locales de emprendimiento, desarrollo productivo y acceso a empleo como grupo de atención prioritaria que se desarrollan a nivel nacional y desde los gobiernos autónomos descentralizados.

Debe existir también un programa de difusión de información que comprenda por una parte la capacitación a funcionarios públicos en materia de movilidad humana y refugio y la difusión de información sobre las garantías del derecho al trabajo previstas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Y por otro lado la generación de información estadística y acceso a información para la elaboración de políticas públicas. La capacitación y difusión de información debe estar dirigida también al sector empresarial, en la que particularice sobre los derechos de las personas refugiadas, su documentación y los procedimientos para regular la situación laboral y la afiliación a seguridad social.



Primera parte: RASTREO NORMATIVO

---



**E**l presente rastreo normativo tiene como finalidad identificar los estándares de protección del derecho al trabajo de las personas refugiadas y determinar los niveles de adecuación de la normativa de Ecuador a dichos estándares. Para ello, parte de la ubicación de los principales instrumentos de protección del Sistema de Naciones Unidas, Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Comunidad Andina sobre derecho al trabajo y su incidencia sobre la protección de la población refugiada. Posteriormente se profundiza en los principios y derechos del marco normativo nacional, partiendo de los principios constitucionales que son aplicables en la protección del derecho al trabajo de personas refugiadas. Y teniendo como base este marco superior se analizan las normas legales e infra legales particulares y generales que inciden en el ejercicio de este derecho por parte de la población refugiada.

# Principios generales de derechos humanos aplicables al derecho al trabajo de personas refugiadas

El principio de igualdad y no discriminación y el principio de no regresividad son indispensables en las políticas y acciones adoptadas por los Estados para garantizar este derecho. Por este motivo, se profundiza previamente en ellos como dos elementos que deben ser transversales al análisis del derecho al trabajo de las personas refugiadas.

## El principio igualdad y no discriminación

El principio de no discriminación ha sido incorporado en casi todos los instrumentos de derechos humanos<sup>16</sup> -universales y regionales- es un fundamento esencial de los derechos humanos y es un principio de *jus cogens*, por tanto exigible a todos los Estados en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señalando que este principio es “aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive particulares [...] puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), art. 2; Convención Interamericana de Derechos Humanos (CADH), art. 1; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (CER), art. 3.

<sup>17</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, 17 de septiembre de 2003, párr. 100 y 101.



La Declaración Universal de los Derechos Humanos es la primera en incorporar este principio:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>18</sup>

Bajo este principio todas las personas deben ejercer sus derechos sin ningún tipo de restricción por los motivos señalados u otros. Estos motivos son conocidos como causas sospechosas de discriminación, es decir, cualquier diferencia en el ejercicio de derechos fundamentada en una de estas causas es suficiente para sospechar que se incurre en un acto discriminatorio.

Si bien las personas refugiadas, en principio, se encuentran en situación migratoria regular, toda distinción que limite o restrinja el ejercicio de derechos en razón de su condición de personas refugiadas se convierte en un acto sospechoso de discriminación. En este sentido, su condición jurídica en los Estados donde han solicitado protección internacional se convierte en una causa sospechosa de discriminación.

Estas causas sospechosas de discriminación que se incorporan en los instrumentos internacionales de derechos humanos son ejemplificativas y no taxativas, es decir, pueden existir otras causas de discriminación que no consten expresamente.<sup>19</sup>

## El principio de progresividad y no regresividad de los derechos

Este es un principio que está estrechamente relacionado con la garantía de los derechos tradicionalmente conocidos como económicos, sociales y culturales, por el cual, un Estado debe siempre adoptar medidas destinadas a mejorar el ejercicio de los derechos y en consecuencia toda medida que restrinja el contenido y ejercicio de los mismos se consideran como regresivas.<sup>20</sup>

Este principio fue inicialmente incorporado por el Pacto Internacional de

---

<sup>18</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), art. 2.

<sup>19</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03.

<sup>20</sup> Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos (Protocolo Adicional DESC), art. 1.

## Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.<sup>21</sup>

También dentro del Sistema Interamericano se ha incorporado este principio, tanto en la Convención IDH<sup>22</sup> como en el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo Adicional DESC).

## La dignidad

La dignidad es uno de los principios fundamentales de los derechos humanos y en consecuencia es uno de los aspectos esenciales del derecho al trabajo. Los instrumentos internacionales al reconocer el derecho al trabajo inevitablemente lo vinculan con el aseguramiento de una vida digna.<sup>23</sup>

Para mejor comprensión de este principio es oportuno referirse a las diferentes concepciones que ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana respecto de la dignidad humana:

La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).<sup>24</sup>

El derecho al trabajo y a la seguridad social se vinculan estrechamente con la concepción de dignidad como una posibilidad de diseñar un plan de vida y a la vez con la garantía de las condiciones materiales que permitan el vivir bien, concepto que va más allá de la simple existencia física y biológica.

Por otra parte, la Corte de Colombia también asume a la dignidad como un

---

21 PIDESC, art. 2.

22 CADH, art. 26.

23 DUDH, art. 23; PIDESC, art. 6; Protocolo adicional DESC, art. 6.

24 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-881-2002.

principio “fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado”, “como un principio constitucional” y “como un derecho fundamental autónomo”.<sup>25</sup>

### ***Interdependencia de los derechos humanos***

Esta característica interrelaciona a todos los derechos señalando que si un derecho se afecta repercutirá en el ejercicio de otros derechos. En este sentido el derecho al trabajo, posibilita el ejercicio de otros derechos y su pleno ejercicio solo puede ocurrir gracias al ejercicio de otros.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

# Normativa internacional

## Marco internacional de protección del derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social

Como punto de partida importante se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en la que se reconocen como derechos fundamentales el derecho a solicitar asilo,<sup>26</sup> el derecho al trabajo,<sup>27</sup> el derecho a la seguridad social<sup>28</sup> y otros derechos relacionados con las condiciones de vida que determinan obligaciones de los Estados vinculadas con el derecho al trabajo, tales como el derecho al descanso<sup>29</sup> y el derecho a un nivel de vida adecuado.<sup>30</sup>

Estos derechos reconocidos por la DUDH son desarrollados posteriormente por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), instrumento internacional de gran relevancia que establece una primera definición del derecho al trabajo y determina estándares y obligaciones específicas para la garantía de este derecho. De esta manera el art. 6 del PIDESC señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”.<sup>31</sup>

Sin embargo, el PIDESC no se limita a realizar una declaración general de este derecho sino que establece contenidos esenciales para el ejercicio del mismo, tanto en su dimensión individual como colectiva:

---

26 La DUDH, art. 14 establece que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Este derecho es desarrollado posteriormente por la CER y demás instrumentos internacionales sobre refugio

27 *Ibid.*, art. 23.

28 *Ibid.*, art. 22.

29 *Ibid.*, art. 24.

30 *Ibid.*, art. 25.

31 *Ibid.*, art. 6, num. 1.

## Cuadro 1

### Contenidos esenciales de la dimensión individual del derecho al trabajo fijados por el PIDESC

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Formación profesional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Orientación y formación técnico profesional.</li></ul>
Remuneración justa	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie.</li><li>• Remuneración que asegure condiciones de existencia dignas.</li></ul>
Igualdad de condiciones entre hombres y mujeres	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asegurar a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.</li></ul>
Seguridad e higiene en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"><li>• La seguridad y la higiene en el trabajo.</li></ul>
Igualdad oportunidad en promoción	<ul style="list-style-type: none"><li>• Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.</li></ul>
Descanso y tiempo libre	<ul style="list-style-type: none"><li>• El descanso.</li><li>• El disfrute del tiempo libre.</li><li>• La limitación razonable de las horas de trabajo.</li><li>• Vacaciones periódicas pagadas.</li><li>• Remuneración de los días festivos.</li></ul>

Fuente: PIDESC.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

En cuanto a los contenidos esenciales de la dimensión colectiva del derecho al trabajo el PIDESC determina los siguientes.

## Cuadro 2

### Contenidos esenciales de la dimensión colectiva del derecho al trabajo fijados por el PIDESC<sup>32</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Formar sindicatos y federaciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fundar sindicatos y afiliarse a ellos para protección de los intereses económicos y sociales.</li><li>• Derecho de los sindicatos a formar federaciones nacionales e internacionales.</li></ul>
Derecho a la huelga	<ul style="list-style-type: none"><li>• Derecho a la huelga de conformidad con las leyes de cada país.</li></ul>
Restricción a miembros de Fuerza Pública	<ul style="list-style-type: none"><li>• Posibilita restricciones de derechos colectivos para miembros de la Fuerza Pública.</li></ul>

Fuente: PIDESC.

Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

El PIDESC también reconoce el derecho a la seguridad social y señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social [...]”.<sup>33</sup>

Con la finalidad de desarrollar los alcances del derecho al trabajo reconocido en el art. 6 de ese instrumento internacional el, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas emitió la Observación General 18 (OG 18).<sup>34</sup> En ella se precisan los contenidos mínimos y las obligaciones estatales para garantizar este derecho.

De esta manera, dentro del contenido normativo del derecho al trabajo, la OG 18 caracteriza a éste como un derecho individual y a la vez colectivo que abarca tanto las actividades autónomas como también aquellas en relación de dependencia por las que se percibe un salario. Además, aclara que “el derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo”.<sup>35</sup> En ese sentido, las obligaciones de los Estados deben estar encaminadas adoptar medidas que posibiliten el acceso a un trabajo digno a las personas y reducir el número de personas desempleadas.

32 PIDESC, art. 8.

33 *Ibid.*, art. 9.

34 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, “El derecho al trabajo. Observación General 18”, aprobada en Ginebra el 24 de noviembre de 2005.

35 *Ibid.*, párr. 6.

Sobre esta base conceptual del derecho al trabajo la OG 18 determina contenidos esenciales que complementan y desarrollan los fijados por el PIDESC.

### Cuadro 3

#### Contenidos esenciales del derecho al trabajo desarrollados por la OG 18<sup>36</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Libertad de elección del trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decidir libremente o elegir trabajo.</li> <li>• No ser obligado a ejercer o efectuar un trabajo.</li> </ul>
Sistema de protección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a acceder un sistema de protección que garantice a cada trabajador su acceso al empleo.</li> </ul>
No ser privado del empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a no ser privado injustamente del empleo.</li> </ul>
Trabajo digno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración.</li> <li>• Renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias.</li> <li>• Respeto a la integridad física y mental del trabajador.</li> </ul>

Fuente: OG 18.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Dentro del análisis que realiza la OG 18 sobre el derecho al trabajo identifica cuatro elementos interdependientes y esenciales que deben ser observados por los Estados para el pleno ejercicio del derecho al trabajo.

36 *Ibid.*, párr. 7 y 8.

## Cuadro 4

Elementos esenciales del derecho al trabajo identificados por la OG 18<sup>37</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.</li> </ul>
Accesibilidad	<p>Mercado de trabajo accesible a todas las personas en tres dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar todo tipo de discriminación en el acceso y conservación del empleo. La OG 18 cita como una obligación parte de la Accesibilidad el art. 2 del Convenio No. 111 de la OIT que señala según el art. 2 del Convenio No 111 de la OIT, los Estados Partes deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.</li> <li>• Accesibilidad física al trabajo, particularmente en relación a personas con discapacidad.</li> <li>• Derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional.</li> </ul>
Aceptabilidad y calidad	<p>Hace referencia a condiciones justas y favorables de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones laborales seguras.</li> <li>• El derecho a constituir sindicatos.</li> <li>• El derecho a elegir y aceptar libremente empleo.</li> </ul>

Fuente: OG 18.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

La OG 18 también determina obligaciones jurídicas generales de los Estados para velar por el ejercicio del derecho al trabajo. Entre ellas se señala el principio de progresividad y en consecuencia la adopción de medidas dirigidas a lograr el pleno empleo, siendo las de mayor prioridad las

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 12.



encaminadas a erradicar la discriminación en el trabajo. A la par se señala también como obligación estatal no adoptar medidas regresivas.<sup>38</sup> La OG 18 sintetiza las obligaciones estatales en tres tipos.

## Cuadro 5

Obligaciones del Estado respecto de derecho al trabajo identificados por la OG 18<sup>39</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
<p>Respetar</p> <p>Abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio.</li> <li>• Abstenerse de denegar o limitar el acceso igualitario a trabajo digno a todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, en particular:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presos o detenidos.</li> <li>• Miembros de minorías.</li> <li>• Trabajadores migratorios.</li> </ul> </li> <li>• Respetar el derecho de las mujeres y los jóvenes a acceder a un trabajo digno.</li> <li>• Adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de acceso y de oportunidades.</li> </ul>
<p>Proteger</p> <p>Adoptar medidas que impidan a terceros interferir en el disfrute del derecho al trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobar la legislación o adoptar otras medidas que garanticen:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igual acceso al trabajo.</li> <li>• Capacitación.</li> <li>• Garantizar que las medidas de privatización no socaven los derechos de los trabajadores.</li> </ul> </li> <li>• Prohibir el trabajo forzoso u obligatorio por parte de agentes no estatales.</li> </ul>

38 *Ibid.*, párr. 19, 20 y 21.

39 *Ibid.*, párr. 23 a 28.

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
<p>Aplicar</p> <p>Proporcionar, facilitar y promover ese derecho</p>	<p>Proporcionar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer el derecho al trabajo en los sistemas jurídicos nacionales.</li> <li>• Adoptar una política nacional sobre el derecho al trabajo, así como un plan detallado para su aplicación.</li> <li>• Aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo.</li> <li>• Establecer un mecanismo de indemnización en caso de pérdida del empleo.</li> <li>• Adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local.</li> </ul> <p>Facilitar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar medidas positivas para permitir y asistir a las personas que disfruten de su derecho al trabajo.</li> <li>• Aplicar planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo.</li> </ul> <p>Promover:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empezar programas educativos e informativos para crear concienciación pública sobre el derecho al trabajo.</li> </ul>

Fuente: OG 18.  
 Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), agencia de Naciones Unidas responsable de la elaboración y supervisión de las normativa internacional sobre trabajo ha emitido algunas normas destinadas a la regulación de diferentes derechos laborales tales como la igualdad laboral y remuneración,<sup>40</sup> sobre la discriminación en el empleo y ocupación,<sup>41</sup> seguridad social,<sup>42</sup> entre otros.

40 Convenio 100 sobre igualdad de remuneración de 1951.

41 Convenio 111 sobre la discriminación de 1958.

42 Convenio 102 sobre la seguridad social de 1952 y Convenio 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social de 1982.

Estos estándares sobre derecho al trabajo fijados por el Sistema Universal de Naciones Unidas se complementan con los determinados por aquellos que han surgido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y que son plenamente aplicables en Ecuador. Si bien la CADH no proclama de manera expresa el derecho al trabajo, ha incorporado el principio de logro progresivo de los derechos económicos sociales y culturales.<sup>43</sup>

Posteriormente fue aprobado el Protocolo Adicional DESC que desarrolla los contenidos de estos derechos reconocidos en la Convención IDH. En este Protocolo se reconoce expresamente el derecho al trabajo, el cual incluye “la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”.<sup>44</sup> En este instrumento internacional el derecho al trabajo también es asumido desde una dimensión individual y una colectiva. Además se reconocen los derechos esenciales de las condiciones de trabajo y otras obligaciones estatales para su ejercicio pleno.

## Cuadro 6

### Contenidos esenciales en la dimensión individual del derecho al trabajo fijados por el protocolo adicional DESC<sup>45</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Orientación vocacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Orientación vocacional y desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a las personas con discapacidades.</li> </ul>
Obligación de programas de atención familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar y fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.</li> </ul>

43 CADH, art. 26.

44 Protocolo Adicional DESC, art. 6.

45 *Ibid.*, art. 6 y 7.

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Remuneración justa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores y a sus familias, condiciones de subsistencia digna.</li> <li>• Salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.</li> </ul>
Derecho a seguir la vocación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de todo trabajador a seguir su vocación .</li> <li>• Derecho a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas.</li> <li>• Derecho a cambiar de empleo.</li> </ul>
Derecho al ascenso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio.</li> </ul>
Estabilidad en el empleo y causas justas de separación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación.</li> <li>• Derecho a indemnización, readmisión u otra prestación prevista por la legislación nacional en casos de despido injustificado.</li> </ul>
Seguridad e higiene en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad e higiene en el trabajo.</li> </ul>
Regulación específicas para trabajado de adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral.</li> <li>• Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria.</li> <li>• El trabajo en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida.</li> </ul>
Limitación de horas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales.</li> <li>• Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos.</li> </ul>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Tiempo libre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disfrute del tiempo libre.</li> <li>• Vacaciones pagadas.</li> <li>• Remuneración de los días feriados nacionales.</li> </ul>

Fuente: Protocolo Adicional DESC.

Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

En tanto que en los estándares de la dimensión colectiva del trabajo se determina las siguientes:

### Cuadro 7

Contenidos esenciales en la dimensión colectiva del derecho al trabajo fijados por el protocolo adicional DESC<sup>46</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Organización de sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses.</li> <li>• Formar federaciones y confederaciones nacionales y/o asociarse a las ya existentes.</li> <li>• Formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección.</li> <li>• Permitir que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.</li> </ul>
Derecho a la huelga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la huelga.</li> </ul>
Excepciones en derechos laborales colectivos	<p>Las limitaciones a los derechos colectivos solo pueden darse en razón de los siguientes motivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitaciones y restricciones previstas por la ley con la finalidad de salvaguardar: el orden público, salud, moral y los derechos y libertades de los demás.</li> <li>• Limitaciones y restricciones a fuerzas armadas y policía.</li> </ul>

Fuente: Protocolo Adicional DESC.

Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

46 *Ibid.*, art. 8.

En el Protocolo se reconoce de manera más desarrollada que los instrumentos del Sistema de Naciones Unidas el derecho a la seguridad social.

## Cuadro 8

### Contenidos esenciales del derecho a la seguridad social fijados por el protocolo adicional DESC<sup>47</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Derecho a la seguridad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección contra las consecuencias de la vejez.</li> <li>• Protección en caso de incapacidad física o mental para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.</li> <li>• En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.</li> <li>• Atención médica, subsidio y jubilación por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.</li> </ul>
Protección a mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licencia retribuida por maternidad y después del parto.</li> </ul>

Fuente: Protocolo Adicional DESC.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Por otra parte, la Carta Andina de Derechos Humanos reconoce el derecho a solicitar asilo y determina algunas obligaciones estatales específicas y prioritarias respecto de la población refugiada destinadas a mejorar la protección de sus derechos y las condiciones en los países de acogida. Entre las cuales señala:

Prestarán atención a los siguientes temas prioritarios, con miras a mejorar la promoción y protección de los derechos humanos de refugiados y apátridas: [...] El acceso a la educación, a servicios sociales y de salud, la vivienda y el trabajo, y el derecho de libre circulación, expresión, religión y a la dotación de la debida documentación sin distinción alguna en el país de recepción [...].<sup>48</sup>

<sup>47</sup> *Ibid.*, art. 9.

<sup>48</sup> Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, art. 59.

## Normativa para protección especial en el ejercicio del derecho al trabajo

En los instrumentos internacionales de derechos humanos se han determinado también directrices para la protección del derecho al trabajo en situaciones particulares o para grupos con derechos específicos tales como niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, entre otros. Estas directrices de protección especial se combinan con los estándares revisados y con aquellos específicos para las personas refugiadas.

### *Protección a víctimas de esclavitud, explotación laboral y el trabajo forzoso*

La protección contra la explotación laboral y el trabajo forzoso es una de las principales prioridades en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos generales, así como en aquellos que protegen a grupos específicos. Así, la DUDH señala que “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre. La esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”.<sup>49</sup>

Profundizando en las obligaciones estatales respecto de la protección contra la esclavitud y la explotación laboral la OG 18 acoge la definición de la Organización Internacional del Trabajo OIT define el trabajo forzoso como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”.<sup>50</sup> En este instrumento internacional también se fija el compromiso de los Estados a luchar en contra de estas formas que atentan contra el derecho a la libertad.

Otros instrumentos internacionales específicos también han incorporado disposiciones respecto al tema, tales como, la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTMF),<sup>51</sup> la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>52</sup> (CIDN), Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Y de igual manera

---

49 DUDH, art. 4.

50 Convenio 29 de la OIT sobre trabajo forzoso, 1930, art. 2, párr. 1; y párr. 2 del Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso, de 1957.

51 CTMF, art. 11.

52 CIDN, art. 32.

dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos la CADH ha establecido disposiciones al respecto.<sup>53</sup>

### Protección de niños, niñas y adolescentes en relación al derecho al trabajo

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) determina que son los padres u otras personas encargadas del cuidado de los niños y niñas quienes tienen la responsabilidad de proporcionar los medios económicos y las condiciones de vida necesarias para su desarrollo,<sup>54</sup> por lo cual, este instrumento internacional no reconoce el derecho al trabajo puesto que significaría el reconocimiento expreso del trabajo infantil. Por el contrario, se establecen obligaciones de los Estados destinadas a la protección en contra de la explotación económica y los trabajos peligrosos, entre las cuales, se debe determinar una edad mínima de para trabajar en actividades que no sean contrarias a su integridad física o mental.

## Cuadro 9

Contenidos mínimos para la protección contra la explotación laboral en la CIDN<sup>55</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Derecho a ser protegido contra la explotación económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección contra:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación económica.</li> <li>• Desempeño de trabajos peligrosos.</li> <li>• Trabajos que puedan entorpecer la educación.</li> <li>• Trabajos que sean nocivos para la salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.</li> </ul> </li> </ul>
Adopción de medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijar edad mínima de trabajo.</li> <li>• Reglamentar apropiadamente horarios y condiciones de trabajo.</li> <li>• Determinar sanciones en caso de incumplimiento.</li> </ul>

Fuente: CIDN.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

53 CADH, art. 6.

54 CIDN, art. 27.

55 *Ibid.*, art. 32.



La OIT emitió en 1973 el Convenio 183 sobre edad mínima de trabajo y en 1999 el Convenio 182 sobre la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en las que están incluidas todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de servidumbre, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la prostitución y la pornografía infantiles; la utilización de niños para actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes; y el trabajo que pueda dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.<sup>56</sup>

Por su parte, en el año 2010 el Comité de Naciones Unidas para la protección del Niño y la Relatora especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de esclavitud emitieron algunas recomendaciones al Estado ecuatoriano destinadas a la erradicación del trabajo infantil.<sup>57</sup>

### **Protección a mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo**

A la par de las directrices revisadas para la protección de las mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo existen otros instrumentos que han determinado derechos específicos. El principal es la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), el cual, profundiza en las condiciones de igualdad para el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo<sup>58</sup> las que en su mayoría equiparan a los estándares reconocidos en los instrumentos internacionales de carácter general.

No obstante, el aspecto de mayor importancia en relación al tema laboral en esta Convención es el reconocimiento de algunos derechos específicos destinados a impedir la discriminación y la vulneración de derechos laborales por matrimonio, maternidad u otras situaciones.

---

56 OIT, <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/child-labour/lang-es/index.htm>

57 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Defensoría del Pueblo de Ecuador, *Ecuador y el sistema de protección de derechos humanos de la ONU. Sistematización de Recomendaciones 2004-2011*, Quito, 2011, p. 161-162.

58 Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), art. 11 num. 1.

## Cuadro 10

### Contenidos mínimos para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres en la CEDAW<sup>59</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Prohibiciones de despido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibición de despido por motivos de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Embarazo.</li> <li>• Licencia de maternidad.</li> <li>• Discriminación por motivos de estado civil.</li> </ul> </li> </ul>
Licencia de maternidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o prestaciones comparables.</li> <li>• No pérdida de empleo.</li> <li>• No pérdida de antigüedad o beneficios sociales.</li> </ul>
Servicios sociales de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de apoyo destinados a permitir que los padres combinen las obligaciones familiares y la participación de la vida pública.</li> <li>• Fomento de red de servicios destinados a cuidado de niños.</li> </ul>
Protección especial en el embarazo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar protección especial a la muerte durante el embarazo sobre todo en trabajos que pueden causar perjuicio.</li> </ul>
Revisión periódica de la legislación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La legislación protectora será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.</li> </ul>

Fuente: CEDAW.

Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Adicionalmente, el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer en sus recomendaciones emitidas al Estado ecuatoriano en el año 2008 determinó algunas medidas específicas en contra de la discriminación en el sector del empleo de personas migrantes y refugiadas. En lo particular señala:

El Comité insta al Estado parte a adoptar medidas concretas para eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra las migrantes, las solicitantes de asilo, las mujeres desplazadas y las refugiadas, en particular en el sector del empleo, mediante entre otras cosas, la promoción de su integración en el sector del empleo estructurado [...].<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Protocolo Adicional DESC, art. 9.

<sup>60</sup> Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Defensoría del Pueblo del Ecuador, *op. cit.*, p. 167.

Este Comité también emitió la Observación General 26 sobre las trabajadoras migratorias, en la cual se profundiza sobre los derechos de las mujeres migrantes tanto de los países de origen, tránsito y destino. Hace énfasis en derechos laborales y la protección contra la explotación laboral y la trata de personas.

De igual manera desde otros organismos internacionales han determinado medidas encaminadas a mejorar el pleno ejercicio de los derechos laborales de las mujeres relacionadas con discriminación,<sup>61</sup> trabajadoras domésticas,<sup>62</sup> mujeres afrodescendientes.<sup>63</sup>

### Protección a personas con discapacidades

Las personas con discapacidad son otro grupo importante para quienes se determinan directrices de protección en el ejercicio del derecho al trabajo, principalmente en lo relacionado con la accesibilidad. Así, el art. 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) está dedicado específicamente a reconocer y garantizar el derecho al trabajo en términos de igualdad y evitar cualquier forma de discriminación.

## Cuadro 11

Contenidos mínimos para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidades en la CDPD<sup>64</sup>

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
No discriminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto en cualquier forma de empleo. Sobre todo en lo relacionado con:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección.</li> <li>• Contratación.</li> <li>• Empleo y continuidad.</li> <li>• Promoción profesional.</li> <li>• Condiciones seguras y saludables.</li> </ul> </li> </ul>

61 Comité de Derechos Humanos, 2009 y Comité de derechos económicos, sociales y culturales, 2009.

62 Comité para la Protección de los Trabajadores Migratorios, 2010.

63 Grupo de expertos sobre las personas de ascendencia africana, 2010.

64 Art. 27 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de DESC.

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Igualdad de condiciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones justas y favorables.</li> <li>• Igualdad de oportunidades.</li> <li>• Igualdad en remuneración.</li> <li>• Protección contra el acoso laboral.</li> <li>• Reparación por agravios.</li> <li>• Ejercicio de derechos sindicales.</li> </ul>
Acceso efectivo a orientación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional.</li> <li>• Servicios de colocación.</li> <li>• Formación profesional continuada.</li> </ul>
Promoción de oportunidades laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alentar oportunidades de trabajo para personas con discapacidad.</li> <li>• Apoyo en la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.</li> <li>• Oportunidades empresariales de empleo por cuenta propia, cooperativas y empresas propias.</li> <li>• Empleo de personas con discapacidad en el sector público y la implementación de acciones afirmativas.</li> </ul>
Rehabilitación vocacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo.</li> </ul>

Fuente: CDPD.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

## Normas específicas que regulan el derecho al trabajo y a la seguridad social de las personas refugiadas

Dentro de la normativa internacional sobre refugio es posible encontrar algunos estándares relevantes sobre este derecho. En efecto, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (CER) contiene algunas disposiciones de gran importancia relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo que establecen obligaciones claras para los Estados parte de este instrumento internacional.

La CER hace referencia tanto a empleo remunerado como al trabajo autónomo. Así, en primer lugar, reconoce para las personas refugiadas el

derecho a empleo remunerado y al respecto determina que “todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros”.<sup>65</sup>

La CER hace una puntualización sobre cómo debe ser entendida la expresión en las mismas circunstancias a lo largo de su contenido. En este sentido señala:

los términos “en las mismas circunstancias” implican que todas las condiciones (y especialmente las que se refieren a la duración y a las condiciones de estadía o residencia) que el interesado debería llenar para poder ejercer el derecho en cuestión, si no era un refugiado, deben ser llenadas por el con excepción de las condiciones que, en razón de su naturaleza, no pueden ser llenadas por un refugiado”.<sup>66</sup>

Bajo los parámetros de la CER, una persona reconocida por un Estado como refugiada se encuentra en situación migratoria regular en dicho país. Esto es importante remarcar en función de que las políticas migratorias estatales restringen derechos en función de la condición migratoria regular o irregular de una persona, siendo el derecho al trabajo uno de los principales derechos limitados.

De esta manera se establece la obligación de trato más favorable para el ejercicio de este derecho a las personas refugiadas en el rango del trato que se brinda a las personas de otra nacionalidad en cada Estado. Se comprendería entonces, que dentro de los parámetros con que los Estados regulan este derecho para las personas de otra nacionalidad, quienes se encuentran como refugiadas deben ser a quienes menores restricciones se impongan.

Tomando en cuenta este último aspecto la CER establece como obligación para los Estados no aplicar las medidas para protección del mercado nacional de trabajo para las personas refugiadas que al momento de la vigencia de este instrumento internacional se encontraran ya exentas de ellas o para quienes cumplan una de las siguientes condiciones:

---

65 CER, art. 17, num. 1.

66 *Ibid.*, art. 6.

- a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;
- b) Tener cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;
- c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.<sup>67</sup>

Bajo esta lógica, las disposiciones de la CER están dirigidas a eliminar las restricciones que puedan existir respecto del ejercicio del derecho al trabajo, en particular de quienes se encuentran bajo la modalidad de empleo remunerado. Siguiendo estos parámetros establece la obligación de los Estados de tender hacia la asimilación de éstas con los derechos de los nacionales. Se hace énfasis especial en las personas refugiadas que habrían ingresado a los Estados en virtud de programas de contratación o planes de inmigración.<sup>68</sup> Aunque, los requisitos en base a tiempo y parentesco pueden convertirse en restricciones para quienes no cumplen con estos parámetros.

En cuanto a las personas refugiadas que realicen trabajos por cuenta propia, la CER dispone que “Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros”.<sup>69</sup> En este sentido, ninguna persona refugiada podría tener mayores restricciones que cualquier otra persona de otro origen nacional para realizar actividades por cuenta propia. Es importante que la CER ejemplifica algunas de las actividades: “agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales”.<sup>70</sup>

Estas actividades de alguna manera contienen el universo de actividades a realizarse por cuenta propia y a las que con frecuencia la población refugiada debe dedicarse para su sustento.

Otra disposición de la CER relacionada de manera directa con el ejercicio del derecho al trabajo es aquella que permite ejercer la profesión en el Estado en que la persona se encuentra refugiada. Al respecto dispone que “Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades com-

---

67 *Ibid.*, art. 17, num. 2.

68 *Ibid.*, art. 17, num. 3.

69 *Ibid.*, art. 18.

70 *Ibid.*

petentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros”.<sup>71</sup>

Esta norma es de gran importancia pues permite que las personas refugiadas que hayan tenido una profesión en su país de origen puedan seguirla ejerciendo en el país de asilo. Sin embargo, se debe observar que el trámite de la validación de los diplomas o títulos no establezca restricciones o determinar requisitos que obliguen a las personas a retornar a su país y contravengan el principio de no devolución.

Si bien es importante el principio de trato más favorable a personas refugiadas hay que indicar que no es absoluto sino que se debe regir a condiciones establecidas por la CER.

Adicionalmente, la CER determina algunos contenidos esenciales de derechos laborales y de seguridad social que garantizan el mismo trato que a los nacionales. Así se debe mantener igual trato en cuanto a:

Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas.<sup>72</sup>

Este artículo de la CER es de gran importancia porque establece contenidos mínimos esenciales del derecho al trabajo de las personas refugiadas que deben ser garantizadas por los Estados en igualdad de condiciones que a los nacionales, entre los cuales, se hacen consideraciones específicas sobre adolescentes, mujeres y posibilita la participación en contratos colectivos de trabajo. En esta disposición también es relevante la incorporación dentro de los contenidos mínimos del derecho al trabajo, el acceso a aprendizaje y formación profesional.

El derecho a la seguridad social debe ser garantizado bajo el mismo trato que a las personas nacionales. Dentro de las normas al respecto la CER también establece algunos contenidos mínimos en el ejercicio de este derecho:

---

71 *Ibid.*, art. 19, num. 1.

72 *Ibid.*, art. 24, num. 1, lit. a).

Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social).<sup>73</sup>

De igual manera, es importante determinar las obligaciones esenciales que tiene el Estado respecto de la garantía del derecho a la seguridad social de las personas refugiadas. No obstante, la CER puntualiza dos limitaciones que deben ser tomadas en cuenta:

- i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;
- ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.<sup>74</sup>

Estas limitaciones, advierten la posibilidad de que existan regulaciones propias de los países sobre la adquisición de derechos o de la participación en fondos públicos o subsidios en materia de seguridad social a las que las personas refugiadas tendrían limitaciones para acceder.

Por otra parte, la CER detalla el contenido del derecho a la seguridad social al determinar que “El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derecho habiente resida fuera del territorio del Estado Contratante”.<sup>75</sup>

Finalmente, este instrumento internacional dispone que los Estados puedan hacer extensivos a las personas refugiadas otros convenios en materia de seguridad social sin otras condiciones que las aplicables a personas nacionales.<sup>76</sup> Lo expuesto se sintetiza en el siguiente cuadro:

---

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, art. 4, num. 1, lit. b), num. i y ii.

75 *Ibid.*, art. 24, num. 2.

76 *Ibid.*, art. 24, num. 2 y 4.



## Cuadro 12

### Contenidos esenciales del derecho al trabajo fijados por la CER

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Trato más favorable que a los nacionales de otros países	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia legal.</li> </ul>
Igualdad de trato que las personas nacionales. Art. 24, num. 1 lit. a).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración.</li> <li>• Horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo.</li> <li>• Vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio.</li> <li>• Edad mínima de empleo.</li> <li>• Aprendizaje y formación profesional.</li> <li>• Trabajo de mujeres y de adolescentes.</li> <li>• Disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo.</li> </ul>
Exención de medidas restrictivas impuestas para protección del mercado nacional de trabajo. Art. 17, num. 2.	<ol style="list-style-type: none"> <li>a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;</li> <li>b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;</li> <li>c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.</li> </ol>
Trato más favorable posible en las mismas circunstancias que personas de otras nacionalidades. Art. 17, num. 1, art. 18 y 19, num. 1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia legal.</li> <li>• Derecho a empleo remunerado.</li> <li>• Derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.</li> <li>• Ejercicio de profesión liberal.</li> </ul>

Fuente: CER.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

## Cuadro 13

Contenidos esenciales sobre derecho a la seguridad social fijados por la CER

Estándar	Ámbito o condiciones para la aplicación del estándar
Igualdad de trato que las personas nacionales. Art. 24, num. 1, lit. b).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia legal.</li> <li>• Seguridad Social en:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidentes del trabajo.</li> <li>• Maternidad.</li> <li>• Enfermedad.</li> <li>• Invalidez.</li> <li>• Ancianidad.</li> <li>• Fallecimiento.</li> <li>• Desempleo.</li> <li>• Responsabilidades familiares.</li> <li>• Cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social.</li> </ul> </li> </ul>
Indemnización por muerte Art. 24, num. 2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como resultado de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidentes del trabajo.</li> <li>• Enfermedad profesional.</li> </ul> </li> <li>• No sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.</li> </ul>

Fuente: CER.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Estos contenidos esenciales sobre el derecho al trabajo determinados por la CER deben ser aplicados dentro del marco de principios básicos para la protección a las personas refugiadas, sobre todo en relación al principio de confidencialidad, el principio de no devolución y el principio de no sanción por ingreso irregular.<sup>77</sup>

Por su parte, la Declaración de Cartagena de 1984 (DC), instrumento latinoamericano sobre refugio, no contiene, como tal, disposiciones que desarrollen el derecho al trabajo de las personas refugiadas. Pero sí in-

<sup>77</sup> *Ibid.*, art. 31 y 33.

corpora importantes lineamientos que deben orientar la política pública sobre todo en cuanto la integración de la población refugiada, dentro de la cual, es fundamental el ejercicio del derecho al trabajo. En este sentido, se establece como uno de los criterios de la Declaración “Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad”.<sup>78</sup>

Siguiendo este razonamiento, en la conclusión undécima se mira como una prioridad en la inversión de recursos, la generación de empleos para la integración de la población refugiada y ejercicio de sus derechos. De esta manera, los países se comprometen a:

Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.<sup>79</sup>

Por otro lado, el Plan de Acción de México de 2004 que constituye un compromiso de los Estados latinoamericanos en la búsqueda de soluciones duraderas para la población refugiada en la región. De igual manera determina algunos lineamientos relacionados con el derecho al trabajo, sobre todo dentro del programa de Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias relacionados con el ejercicio del derecho al trabajo.

En estos compromisos se ratifica la intención de generación de empleos y la creación de sistemas de microcréditos destinados a la autosuficiencia económica de las personas refugiadas. En ese sentido se establece tres metas indicativas que están relacionadas con los estándares fijados por la CER en relación al derecho al trabajo:

- Propiciar la generación de fuentes de empleo, en particular se sugirió el establecimiento de sistemas de micro-crédito;
- Establecer mecanismos para una expedita entrega de documentos y simplificación de los trámites de validación y reconocimiento de certificados y diplomas; y
- Contemplar mecanismos de participación de la sociedad civil organizada y del ACNUR en la elaboración, ejecución, seguimiento y mejora de los proyectos de integración.

78 DC, sección de criterios, lit. h).

79 *Ibid.*, Conclusión Undécima.

## Normativa internacional para la protección de trabajadores migratorios y su aplicación en el caso de las personas refugiadas

Es importante prestar atención particular a la normativa internacional para la protección de los trabajadores migratorios y su relación con las personas refugiadas, considerando que si bien por una parte son dos tipos de movilidad humana que tienen motivaciones diferentes y que se las ha distinguido conceptualmente, por otra parte es población que tienen ciertos elementos comunes, sobre todo por el hecho de no ser nacionales de los países de destino y, en consecuencia, la persiguen la integración en la sociedades receptoras y el ejercicio pleno de sus derechos.

En términos generales la Convención de Ginebra de 1951 considera como refugiadas a personas que “cruzan las fronteras debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”.<sup>80</sup> A estas motivaciones la Declaración de Cartagena de 1984 agrega amenazas a la “vida, seguridad o libertad por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>81</sup>

Por otra parte se considera como trabajadora migrante a “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.<sup>82</sup> Según este concepto, el motivo de la movilidad de estas personas está dada por la realización de una actividad económica, razón por la cual, los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de esta población han enfatizado en las garantías de derechos laborales y otros derechos de carácter social y económico, aspecto que no ha tenido mayor desarrollo desde los instrumentos internacionales sobre refugio.

No obstante, no hay que olvidar que según los estándares internacionales revisados las personas refugiadas deben tener un trato en igualdad de condiciones que las personas nacionales y a la par se debe respetar aquellos derechos específicos que tienen por ser sujetos de protección internacional.

---

<sup>80</sup> CER, art. 1, num. 2.

<sup>81</sup> CD, Conclusión Tercera.

<sup>82</sup> CTMF, art. 2.

Es claro que la protección internacional a personas refugiadas determina garantías más específicas, principalmente relacionadas con el principio de no devolución y la seguridad que el país de acogida debe brindar. En este sentido, en cuanto al derecho al trabajo la CER determina que las personas refugiadas deben recibir el “trato más favorable”<sup>83</sup> respecto de las regulaciones que tienen las personas de otra nacionalidad para el ejercicio del derecho al trabajo. Bajo este parámetro podrían aplicarse normas que determinen estándares tanto para personas refugiadas como para trabajadoras migrantes.

También la CER prevé el caso de personas que hayan salido de sus países en planes de inmigración y posteriormente se ha reconocido su estatus de refugiadas. En estos casos se busca asimilar los derechos laborales con los de las personas nacionales en cuanto la ocupación de empleos no remunerados.<sup>84</sup>

Al respecto, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTMF) determina una aplicación condicionada de su contenido en el caso de personas refugiadas. Así, excluye inicialmente a refugiados y apátridas de las personas sujetas de protección de este instrumento internacional “a menos que esté previsto que se aplique a estas personas en la legislación nacional pertinente del Estado Parte de que se trate o en instrumentos internacionales en vigor en ese Estado”.<sup>85</sup>

No obstante, la CTMF hace la diferencia entre los derechos de quienes están en situación regular y quienes no lo están. En el caso de las personas refugiadas se debe advertir que según la CER están en situación regular de manera que ciertos derechos reconocidos en la CTMF podrían ser favorables para las personas refugiadas en caso de que un Estado considerara su aplicación. Entre estos derechos se puede identificar: el trato igualitario a las personas de los Estados de empleo,<sup>86</sup> el derecho a asociarse y a formar sindicatos,<sup>87</sup> la seguridad social,<sup>88</sup> exenciones tributarias aplicables a trabajadores migrantes regularizados,<sup>89</sup> entre otros.

---

83 CER, art. 17.

84 *Ibid.*, art. 17, num. 3.

85 CTMF, art. 3, lit. d).

86 *Ibid.*, art. 25.

87 *Ibid.*, art. 26 y 40 que contemplan que el derecho a formar sindicatos está reservado para quienes tienen se encuentran en situación migratoria regular.

88 *Ibid.*, art. 27.

89 *Ibid.*, art. 48.

Por otra parte, desde la OIT se ha generado también normativa destinada a proteger a trabajadores migrantes a través del Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajadores migrantes y del Convenio 143 del cual el Estado ecuatoriano no es parte.<sup>90</sup>

En el ámbito regional, un aspecto de gran importancia dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es la opinión consultiva número 18 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados,<sup>91</sup> la cual dentro de sus conclusiones señala:

Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador).<sup>92</sup>

Directriz que es aplicable de igual manera para población refugiada en el ejercicio del derecho al trabajo, en tanto personas de otro origen nacional. Además, en ella se establece como causa sospechosa de discriminación la “condición migratoria”, a la cual se había referido al inicio de este documento.

Cabe mencionar también que dentro de la Comisión IDH existe la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes, la cual, el 30 de marzo de 2012 amplió su mandato e incluyó a “personas asiladas y solicitantes de asilo” dentro de su ámbito de protección.<sup>93</sup>

Dentro de la Comunidad Andina (CAN) también se han generado normas comunitarias de carácter más técnico y específico sobre migraciones y seguridad social aplicables en los países de la comunidad. Estas decisiones comunitarias son relevantes dado que la mayoría de personas refugiadas en Ecuador son de nacionalidad colombiana. La Decisión 545 de la CAN denominada Instrumento Andino de Migraciones establece regulaciones para personas que se movilizan en razón de trabajo en esta subregión; si bien expresamente no se contempla a población refugiada, existen normas que pueden ser aplicables a esta población. Por ejemplo,

90 El Comité de Naciones Unidas para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en sus recomendaciones finales al Estado ecuatoriano en diciembre de 2010 (párr. 14) recomendó la ratificación del Convenio 143 de OIT.

91 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-18/03.

92 *Ibid.*, Conclusión 9.

93 CIDH, [http://www.cidh.org/Migrantes/migrantes\\_antecedentes.htm#\\_ftn1](http://www.cidh.org/Migrantes/migrantes_antecedentes.htm#_ftn1).

dentro del Programa de Liberalización de Países Andinos se establece que antes del 31 de diciembre de 2003:

Los países miembros que contemplen en sus legislaciones nacionales normas que establezcan una determinada proporción para la contratación de trabajadores extranjeros por empresa, regiones geográficas o ramas de actividad, tanto en lo referente al número de trabajadores como en el monto de remuneraciones, deberán considerar a los trabajadores migrantes andinos como nacionales para el cálculo de dichas proporciones.<sup>94</sup>

Por otra parte, en materia de seguridad social la CAN emitió la Decisión 583 denominada Instrumento Andino de Seguridad Social en el que se determinan regulaciones para el ejercicio de este derecho en los países en que los trabajadores migrantes desempeñen sus actividades, con miras a poder recibir beneficios en el país de origen en caso de retorno. Cabe señalar que estas decisiones de la CAN no han sido implementadas en su totalidad por los Estados parte.

En suma, bajo el principio *pro homine* o pro derechos, cabría aplicar a casos de personas refugiadas, los estándares de instrumentos que protejan derechos de personas trabajadoras migrantes, en tanto, les sean más favorables a sus derechos laborales y no perjudiquen los derechos ni la protección que debe garantizárseles en razón de su condición de refugiadas.

### **Conclusiones:**

- El derecho al trabajo tiene un marco de protección internacional bastante amplio que está dirigido a garantizar los derechos de las personas trabajadoras, en gran medida desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo de Naciones Unidas. Además, en diferentes instrumentos internacionales se particulariza la protección a este derecho en referencia a grupos específicos como mujeres, personas con discapacidad, trabajadores migrantes. Cabe señalar que uno de los principales aspectos que está desarrollado es la protección contra la explotación laboral en el caso de los niños, niñas y adolescentes.

---

94 Art. 20 de la Decisión 545.

- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es el único instrumento internacional de alcance universal y vinculante que contiene disposiciones específicas sobre el derecho al trabajo de las personas refugiadas y fija obligaciones a los Estados parte. Entre los estándares más favorables para el ejercicio de este derecho se encuentra: asumir que las personas refugiadas se encuentran en situación migratoria regular, igualdad de trato con las personas nacionales en cuanto al ejercicio del derecho al trabajo, la no imposición de restricciones para protección del mercado laboral, acceso a seguridad social y programas de capacitación.
- Además, los estándares internacionales que fijan otros instrumentos internacionales en relación al derecho al trabajo son plenamente aplicables a las personas refugiadas en todo lo que no contradiga su condición de refugiadas. En particular, se debe observar las normas internacionales sobre personas trabajadoras migrantes, que en algunos casos puede también amparar a las personas refugiadas cuando se fijan estándares de mayor protección. Entre estos puede identificarse las decisiones comunitarias de la CAN que tienen disposiciones sobre validez de documentos de identidad, acceso a empleo y seguridad social que pueden ser aplicables a personas refugiadas.
- De todas maneras, una de las limitaciones en el ejercicio de los derechos que persiste a nivel internacional es la admisión del trato diferenciado entre personas nacionales de los Estados frente a aquellas que no lo son, lo que se refleja sobre todo en las garantías de los derechos económicos, sociales y culturales, como es en el caso del derecho al trabajo. Sin embargo, es importante el desarrollo del principio de igualdad y no discriminación, sobre todo por condición migratoria, que puede servir como un punto de partida para cuestionar este tipo de diferencias. Otro principio internacional de gran importancia es el principio de logro progresivo de derechos, en particular aplicado a derechos económicos, sociales y culturales, que va de la mano con la prohibición de adoptar políticas de carácter regresivo.



# Normativa nacional

## Principios y derechos constitucionales sobre el derecho al trabajo de las personas refugiadas

Con la finalidad de identificar el marco constitucional que protege el derecho al trabajo y a la seguridad social de las personas refugiadas, primeramente se realizará una identificación de algunas disposiciones importantes que conforman un marco general de protección de los derechos. Posteriormente las disposiciones constitucionales relativas a la movilidad humana y particularmente a las personas refugiadas. Finalmente se profundizará en las normas constitucionales que reconocen el derecho al trabajo y su relación con las personas refugiadas.

## Principios constitucionales relevantes para la aplicación de los derechos

La Constitución ecuatoriana contiene un enfoque garantista de derechos. En ese sentido el art. 11 contiene principios orientadores para que las personas, tanto de manera individual como colectiva, puedan ejercer sus derechos y establece disposiciones para que los funcionarios y funcionarias públicas -principalmente aunque no exclusivamente- apliquen de manera directa e inmediatamente, los derechos constitucionales y aquellos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, este artículo establece que “el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos”.<sup>95</sup>

Entre los principios más destacados se encuentra la prohibición de restringir el contenido de los derechos y garantías; principio pro derechos por el cual se debe aplicar la norma más favorable al ejercicio y vigencia de los derechos; la responsabilidad estatal y obligación de reparación frente a violaciones de derechos; inalienabilidad, irrenunciabilidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos.<sup>96</sup>

---

95 CRE, art. 11, num. 9.

96 *Ibid.*, art. 11.

También recoge de manera expresa el principio de progresividad. En este sentido, indica: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”.<sup>97</sup>

Además, la Constitución complementa este principio al prescribir que “Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.<sup>98</sup> De esta manera, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos son aplicables de manera amplia, no solo para acciones sino también para omisiones estatales. Además, permite la interposición de garantías jurisdiccionales -acción de protección- en casos de regresividad de los derechos, no solo en el ámbito normativo sino también en el ámbito de política pública.

### ***Aplicabilidad de las normas internacionales***

Hay que tomar en cuenta tres aspectos de importancia:

En primer lugar, la Constitución insiste en varios artículos en la aplicabilidad directa e inmediata de las normas constitucionales y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, dentro del acápite referente a la aplicación de los derechos se establece que “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”.<sup>99</sup>

Esto implica que de aquellas normas sobre derechos de las personas refugiadas, en el caso particular aquellas referidas a derechos laborales, nacen reglas de conducta tanto para los órganos del Estado cuanto para sus habitantes, es decir, que los funcionarios del Estado deben fundamentar en ellas sus decisiones en tanto que los habitantes pueden amparar sus pretensiones; en cambio, son inmediatamente aplicables por cuanto no necesitan de ninguna otra norma jurídica inferior que las desarrolle para ser aplicadas.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, art. 11, num. 8.

<sup>98</sup> *Ibid.*,

<sup>99</sup> *Ibid.*, art. 11, num. 3 y art. 426.

Estas normas constitucionales deben ser aplicadas de manera directa incluso cuando no sean invocadas; los funcionarios y funcionarias tienen la obligación de aplicarlas en todo acto administrativo. Tampoco se puede excusar su incumplimiento por desconocimiento, falta de ley u otra norma inferior.

En segundo lugar, bajo el principio pro homine o pro derechos la Constitución ecuatoriana permite la aplicación de un instrumento internacional de derechos humanos cuando éste determine una mayor protección a los derechos. Al respecto se señala:

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.<sup>100</sup>

Finalmente, el uso del concepto “instrumentos internacionales de derechos humanos” en la Constitución, en lugar de términos tradicionalmente usados como “tratados” o “convenciones”, tiene su relevancia, pues a criterio de Ramiro Ávila esto permite “ampliar el espectro de protección de los derechos” y de esta manera, aquellos instrumentos que se conocen bajo la denominación de soft law, que reconozcan y protejan derechos, también deben ser aplicados.<sup>101</sup>

Esta idea se refuerza con la incorporación de la acción por incumplimiento, la cual, es una garantía constitucional de carácter jurisdiccional destinada a exigir el cumplimiento de normas del sistema jurídico, pero también de “sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”.<sup>102</sup>

En conclusión, bajo estos parámetros constitucionales, la normativa internacional de derechos humanos que determine estándares más favorables a los del ordenamiento jurídico ecuatoriano tiene preeminencia, puede ser invocada y debe ser aplicada de manera directa e inmediata por los funcionarios y funcionarios estatales.

100 *Ibid.*, art. 426. Se debe considerar que el art. 417 también señala la aplicación de la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos bajo el principio pro homine.

101 Ramiro Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución 2008*, Quito, Abya Yala, UASB, 2011, p. 63.

102 CRE, art. 93.

## ***Normas y políticas públicas como garantías primarias de los derechos humanos***

El reconocimiento formal de estos derechos a nivel constitucional debe traducirse en formas de mayor concreción que garanticen su materialización y ejercicio pleno.

La Constitución en el título de las garantías constitucionales dispone que la Asamblea Nacional, así como cualquier otro órgano estatal con potestad normativa, “tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”.<sup>103</sup>

En este sentido el desarrollo normativo debe formar parte de un sistema de garantías constitucionales de los derechos.

De igual manera ocurre con las políticas públicas y los servicios públicos. Al respecto la Constitución en su art. 85 num. 1, señala que “Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”.

Cabe mencionar también que en caso de que la normativa, las políticas y los servicios públicos no se encuentren acordes o contradigan a los principios y derechos constitucionales o a los instrumentos internacionales de derechos humanos es posible activar las garantías jurisdiccionales previstas por la Constitución, a fin de que sea un órgano judicial que obligue a su rectificación y así evitar o detener la vulneración de los derechos.

En consecuencia, los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales que garantizan el derecho al trabajo y la seguridad social de las personas refugiadas deben traducirse en la normativa legal o inferior, en las políticas públicas y en el acceso a los servicios públicos. En este sentido se revisa la normativa legal e inferior relacionada con el ejercicio de estos derechos por parte de la población refugiada.

## ***Las personas refugiadas en la Constitución ecuatoriana***

La nueva Constitución plantea un cambio radical en la manera cómo tradicionalmente se ha asumido a la movilidad humana. Esta se desarrolla desde un enfoque de derechos y de manera integral. Por ello reconoce las diferentes dinámicas que tienen lugar en Ecuador, tales como la emigración, la inmigración, el refugio y asilo y el desplazamiento interno; a la vez que plantea disposiciones específicas para la protección de víctimas de delitos en contextos de movilidad como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; su tratamiento, es transversal a lo largo del texto constitucional.

La Constitución reconoce derechos y principios específicos para la protección de las personas refugiadas dentro del acápite referido a movilidad humana, el cual, a su vez se encuentra dentro del capítulo sobre grupos de atención prioritaria. Esto quiere decir que esta población forma parte de los grupos sociales que por situaciones estructurales de discriminación y exclusión requieren de acciones y políticas que reviertan tal situación y garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos en concordancia con lo dispuesto por la Constitución.<sup>104</sup>

El principio de igualdad y no discriminación es clave para comprender el alcance y aplicación de los derechos constitucionales en relación con las personas de otra nacionalidad en Ecuador. En este reconoce que “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”.<sup>105</sup> Este principio constitucional constituye un marco más amplio en el reconocimiento de derechos para las personas de otra nacionalidad que el establecido en la normativa internacional, al equiparar sus derechos a los de las personas ecuatorianas con ciertas salvedades o limitaciones a los derechos que solo pueden estar determinadas constitucionalmente.

Las dos limitaciones que establece la Constitución son: la primera relacionada con el derecho a la propiedad, por el cual ninguna persona natural o jurídica de otra nacionalidad “podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas”.<sup>106</sup>

---

104 *Ibid.*, art. 11, num. 2: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad”.

105 *Ibid.*, art. 9.

106 *Ibid.*, art. 405.

Y la segunda en relación a los derechos de participación, que determina como requisito para ejercer el voto acreditar residencia de cinco años. En este aspecto, se incluye una disposición abierta que genera ambigüedad respecto de los derechos de participación que a podrían ser reconocidos desde la ley.<sup>107</sup>

Salvo estas limitaciones expresas, según la Constitución las personas refugiadas tienen iguales derechos que las personas ecuatorianas.

Este principio se complementa con el principio de no discriminación, el cual es desarrollado por la Constitución ecuatoriana incluyendo categorías sospechosas de discriminación, tales como la condición migratoria, el lugar de nacimiento y el pasado judicial, que son frecuentemente motivos de discriminación en contra de personas de otras nacionalidades y en particular a refugiadas.

La condición migratoria entendida desde una visión amplia, como la situación jurídica, económica o social que tiene una persona en razón de la movilidad se aplica tanto a personas de otra nacionalidad -en situación regular o no- y también a las personas ecuatorianas que han salido o retornado del país o a aquellas que se desplazan dentro del territorio ecuatoriano. En suma, ninguna de estas condiciones puede ser motivo para limitar o disminuir el ejercicio de derechos y en el caso de que esto ocurra se estará ante un acto de discriminación. Complementando este principio, la Constitución ha incorporado la prohibición de considerar a una persona como ilegal por su condición migratoria,<sup>108</sup> principio que se orienta a no criminalizar la migración y erradicar los tratos que la equiparen con un hecho delictivo; específicamente, en referencia a la aplicación de políticas que atenten contra la integridad y dignidad de las personas en movilidad.

En suma, la Constitución ecuatoriana adopta otros principios y derechos que deben reorientar la política ecuatoriana en materia de movilidad humana hacia el ejercicio de derechos de todas las personas desvinculados de la idea de ciudadanía basada en la nacionalidad. Siguiendo esta línea se encuentra el principio de progresivo fin de la condición de extranjero, el principio de ciudadanía universal y la libre movilidad. Todos estos principios también se orientan a fortalecer la integración latinoamericana.<sup>109</sup> De

---

107 *Ibid.*, art. 63: "Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable".

108 *Ibid.*, art. 40.

109 *Ibid.*, art. 416, num. 6.

esta manera, la Constitución brinda un parámetro más amplio de garantía de los derechos de las personas en movilidad que los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así, específicamente en materia de refugio la Constitución “se reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales”.<sup>110</sup> En cuanto el reconocimiento de tal condición se ha previsto no solo de manera individual, sino que “El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley”.<sup>111</sup>

Es importante remarcar que el reconocimiento de este derecho debe ser regulado por una ley orgánica, como lo dispone la Constitución para el caso de las leyes que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.<sup>112</sup>

En el mismo artículo constitucional se han incluido algunos principios en materia de refugio que tradicionalmente solo constaban en los instrumentos internacionales y a la par se han determinado obligaciones estatales específicas respecto de la población refugiada, en detalle estos son: no devolución, no sanción por ingreso irregular al país, protección especial y asistencia humanitaria.

### **Cuadro 14** Principios constitucionales y obligaciones estatales específicas en materia de refugio

Principio constitucional	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana
No devolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución (art. 41).</li> <li>Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas (art. 66, num. 14).</li> </ul>

110 *Ibid.*, art. 41.

111 *Ibid.*, art. 41, inc. 3.

112 *Ibid.*, art. 133, num. 2.

No sanción por ingreso irregular al país	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad (art. 41).</li> <li>• Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (art. 41).</li> <li>• El Estado garantizará la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (art. 41).</li> </ul>
Protección especial	
Asistencia humanitaria	

Fuente: CRE, 2008.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Los principios de no devolución y no sanción por ingreso irregular al país son intrínsecos a la condición de refugiado; pero, más allá del reconocimiento de estos, se añaden otros que están más relacionados con el ejercicio de sus derechos. Así, por una parte la obligación de brindar asistencia -que incluye la asistencia humanitaria y la asistencia jurídica- y por otra, la obligación de protección especial para el ejercicio pleno de derechos.

Según la Constitución, la protección especial que tienen las personas refugiadas no se limita al reconocimiento de tal condición y el respeto al principio de no devolución, sino que asume una visión más integral y eficaz que debe orientarse a hacer ciertos los derechos de las personas refugiadas. Esto implica incorporar a la población refugiada en la normativa y políticas públicas de los diferentes órganos e instancias estatales encargados de garantizar los derechos para el buen vivir, entre los cuales se encuentra el derecho al trabajo.

### ***El derecho al trabajo***

El derecho al trabajo ha sido desarrollado ampliamente en la Constitución: más de 20 artículos hacen referencia a este derecho en los cuales existen diversos enfoques.

Un primer grupo de disposiciones constitucionales hacen referencia al trabajo como parte del régimen de desarrollo y del sistema económico y un segundo grupo desarrolla su contenido como derecho. Este segundo grupo se puede clasificar en aquellas normas que establecen



principios generales y reivindicaciones de diversas formas de trabajo; disposiciones que desarrollan derechos laborales específicos de las formas de contratación individual y colectiva; y un último conjunto de normas que contienen lineamientos para que grupos sociales específicos puedan ejercer este derecho.

### ***El trabajo en el régimen de desarrollo y del sistema económico***

En este grupo de normas básicamente se determinan principios en materia de política pública, en los que se resalta al trabajo como un. Así, entre los objetivos del régimen de desarrollo se incluye la construcción de un sistema económico basado en la “generación de trabajo digno y estable”.<sup>113</sup> Y más adelante la Constitución desarrolla los principios generales del sistema económico, dentro los cuales se establecen principios para la política económica. Entre los cuales se ha incluido el “Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales”.<sup>114</sup>

### ***El trabajo como derecho***

El derecho al trabajo es reconocido constitucionalmente como uno de los derechos del buen vivir.<sup>115</sup> Bajo esta categoría se lo define como un derecho y a la vez como un deber social.<sup>116</sup>

Este derecho asumido como un “derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía”,<sup>117</sup> de manera general, establece las primeras obligaciones estatales al indicar “El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo salvable y libremente escogido o aceptado”.<sup>118</sup>

---

113 *Ibid.*, art. 276, num. 2.

114 *Ibid.*, art. 284, num. 6.

115 Los derechos del buen vivir se reconocen en el Capítulo II del Título II sobre Derechos de la Constitución en los que, adicionalmente al derecho al trabajo y a la seguridad social, se incluyen el derecho al agua y a la alimentación, el derecho a un ambiente sano, el derecho a la comunicación y a la información, el derecho a la cultura y a la ciencia, el derecho a la educación, el derecho al hábitat y vivienda y el derecho a la salud.

116 La consideración de deber social es criticable porque si bien no se puede establecer de ninguna manera la obligación jurídica de trabajar, es innegable que dentro del sistema económico existente las personas, que de hecho, se ven obligadas a realizar una actividad económica para subsistir, por lo que la obligación social tiende a remarcar la idea tradicional de que quienes no trabajan lo hacen por ausencia de voluntad.

117 CRE, art. 33.

118 *Ibid.*

No obstante su desarrollo no está establecido en el Régimen del Buen Vivir sino en el Régimen de Desarrollo, más concretamente en el capítulo sobre trabajo y producción, en la sección referida a las formas de trabajo y retribución en donde expresamente se señala que “El estado garantizará el derecho al trabajo”.<sup>119</sup>

El reconocimiento de este derecho está acompañado de la identificación de las diferentes formas de trabajo y del reconocimiento de algunas actividades que no eran consideradas como tal, como el trabajo bajo relación de dependencia como de manera autónoma dentro de las cuales se “incluyen a las labores de autosustento y de cuidado humano”.<sup>120</sup>

Complementando este artículo, la Constitución señala que: “Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo”.<sup>121</sup> Este reconocimiento reivindica aquellas actividades denominadas comercio informal como formas de ejercer el derecho al trabajo y por lo tanto se establece la obligación de protección por parte del Estado. Como parte de esa protección y dadas ciertas prácticas de control llevadas a cabo principalmente por gobiernos locales en la que se restringen estas actividades y mediante la fuerza se retira los productos, se establece la prohibición de confiscación.

Otro reconocimiento importante es el del trabajo del hogar considerado como una labor productiva no remunerada de autosustento y cuidado humano.<sup>122</sup>

Disposiciones en una línea similar reconocen diversas formas de organización de la producción como las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas familiares.<sup>123</sup>

El reconocimiento del derecho al trabajo también consta dentro de los denominados derechos de libertad, en donde el énfasis se centra en la posibilidad de realizar actividades económicas sin otra restricción que la Constitución y la ley y bajo principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. En este sentido, podemos encontrar cuatro derechos de

---

119 *Ibid.*, art. 325.

120 *Ibid.*

121 *Ibid.*, art. 329.

122 *Ibid.*, art. 333.

123 *Ibid.*, art. 319.

libertad: desarrollo de actividades productivas, trabajo, contratación; y una prohibición expresa de esclavitud.

## Cuadro 15

### Principios constitucionales y obligaciones estatales generales sobre derecho al trabajo

Principio constitucional	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Derecho a desarrollar actividades económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.</li> </ul>	art. 66, num. 15.
Libertad de contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>El derecho a la libertad de contratación.</li> </ul>	art. 66, num. 16.
Libertad de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.</li> </ul>	art. 66, num. 17.
Prohibición de la esclavitud y la trata de personas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad.</li> </ul>	art. 66, num. 29, lit. b).

Fuente: CRE, 2008.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

En este enfoque del derecho al trabajo vinculado a la libertad hay que remarcar que los artículos constitucionales no se centran exclusivamente en la libertad individual sino que incorporan una visión comunitaria y colectiva del trabajo. Además, el reconocimiento del ejercicio de la libertad respecto

del trabajo permite también establecer un marco constitucional importante para la protección contra la explotación laboral y la trata de personas.

Por otra parte, se han incorporado como normas constitucionales un buen número de los principios tradicionales del derecho laboral que representan conquistas históricas de las personas trabajadoras, tales como el principio pro operario, la irrenunciabilidad de derechos, la remuneración digna y otras relacionadas con las condiciones de trabajo.

## Cuadro 16

### Principios constitucionales generales y obligaciones específicas en materia de derecho al trabajo

Principios constitucionales	Alcance determinado por la CRE	Artículos
<i>In dubio pro operario</i>	En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.	art. 326, num. 3
Transacción e irrenunciabilidad de los derechos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.</li> <li>• Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.</li> </ul>	art. 326, num. 2 art. 326, num. 11

Principios constitucionales	Alcance determinado por la CRE	Artículos
Prohibición de precarización del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.</li> </ul>	art. 327, inc. 2.
Remuneración digna	<ul style="list-style-type: none"> <li>La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.</li> <li>El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.</li> </ul>	art. 328.
Ambiente sano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.</li> </ul>	art. 326, num. 5.
Respeto de los derechos y fomento de la capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo. El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.</li> </ul>	art. 329, inc. 5.

Adicionalmente, también se han incorporado en la Constitución los principios y derechos particulares que regulan la contratación individual y colectiva del trabajo en relación de dependencia. Estos principios y derechos eran propios de la regulación del derecho a nivel de legislación, no obstante con miras a garantizar su vigencia se los ha introducido en el texto constitucional.

Uno de los aspectos que resalta es el principio de relación directa entre personas trabajadoras y empleadoras que constituye una protección frente a las relaciones laborales tercerizadas que tenían como consecuencia la precarización del trabajo. En este aspecto, hay que recordar que la Asamblea Constituyente a la par de la elaboración de la Constitución de 2008 emitió el Mandato 8 en el que específicamente se prohibía toda forma de tercerización y se elimina la contratación por horas.<sup>124</sup>

### Cuadro 17

#### Principios constitucionales y obligaciones estatales específicas en relación a la dimensión individual del derecho al trabajo

Principios y obligaciones	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Relación laboral directa	<ul style="list-style-type: none"> <li>La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</li> </ul>	art. 327.
Selección y contratación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades. Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas.</li> </ul>	art. 329, inc. 4.
Derecho a reintegrarse al trabajo	Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.	art. 326, num. 6.

<sup>124</sup> Art. 1 y 2 del Mandato 8 sobre Eliminación y prohibición de tercerización de la Asamblea Nacional Constituyente, ROS 330 de 06 de mayo de 2008.

Principios y obligaciones	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Derecho al pago de remuneraciones, indemnizaciones y utilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.</li> <li>• El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.</li> <li>• Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aún a los hipotecarios.</li> </ul>	<p>art. 326, num. 4.</p> <p>art. 328, inc. 3.</p> <p>art. 328, inc. 4.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.</li> <li>• Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley.</li> </ul>	<p>art. 328, inc. 5.</p> <p>art. 328, inc. 6.</p>

En tanto que en las regulaciones de la contratación colectiva se reivindica principalmente el derecho a asociarse y formar sindicatos u otras formas de organización de las personas trabajadoras. Es importante destacar que la Constitución señala como obligación estatal para hacer efectivo este derecho la promoción de la conformación de este tipo de organizaciones.<sup>125</sup>

## Cuadro 18

### Principios constitucionales y obligaciones estatales específicas en materia de derecho al trabajo en su dimensión colectiva

Principios y derechos constitucionales	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Libertad de asociación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.</li> </ul>	art. 326, num. 7.
Fomento y garantía de la asociación y contratación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleados, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.</li> <li>Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.</li> </ul>	art. 326, num. 8. art. 326, num. 13.

<sup>125</sup> Estos derechos ya estaban garantizados en Constituciones anteriores (pues incorporaban lo prescrito en los Convenios 87 y 98 de la OIT), más bien, en el período actual han sido desnaturalizados, en el sector público, mediante la instrumentación de unas serie de acuerdos ministeriales que no solo que limitan el ejercicio de esos derechos colectivos sino que casi los anulan.



Principios y derechos constitucionales	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Organización en el sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.</li> </ul>	art. 326, num. 9.
Conflictos colectivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.</li> <li>• Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.</li> </ul>	art. 326, num. 2. art. 326, num.14.

Fuente: CRE.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Dentro de las normas constitucionales que reconocen el derecho al trabajo existen algunas que determinan principios, derechos y obligaciones específicas para algunos grupos sociales, entre los que se encuentran grupos de atención prioritaria como niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, entre otros. Entre las cuales, no se identifica ninguna para personas de otro origen nacional o refugiadas. También se destacan algunas disposiciones orientadas a la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el trabajo doméstico. Se identifican normas para otros grupos como los pueblos y nacionalidades y las servidoras y servidores públicos.

Estos principios deben ser tomados en cuenta cuando existan personas refugiadas pertenecientes a uno de estos grupos sociales.

## Cuadro 19

### Principios constitucionales y obligaciones estatales en materia de derecho al trabajo para grupos sociales específicos

Grupo social	Principios, derechos y obligaciones específicas respecto del derecho al trabajo	Artículos
Niños, niñas y adolescentes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.</li></ul>	art. 46, num. 2.
Personas con discapacidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.</li></ul>	art. 330.

Grupo social	Principios, derechos y obligaciones específicas respecto del derecho al trabajo	Artículos
Mujeres e igualdad de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.</li> <li>• Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.</li> <li>• Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.</li> </ul>	art. 331. art. 332, inc. 2.
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin.</li> </ul>	art. 329, inc. 1.
Pueblos y nacionalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones.</li> </ul>	art. 329, inc. 2.

Grupo social	Principios, derechos y obligaciones específicas respecto del derecho al trabajo	Artículos
Servidoras y servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</li> <li>• Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.</li> <li>• La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.</li> </ul>	art. 229.

Fuente: CRE.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Se identifican otras normas que no están relacionadas con las revisadas anteriormente y que regulan algunos aspectos mucho más puntuales del derecho al trabajo, tales como la posibilidad de establecer regímenes especiales, tal como ocurre en la provincia de Galápagos en razón de la afectación al ambiente.<sup>126</sup> También, se establecen límites para las servidoras y servidores judiciales de ejercer la abogacía u otro empleo público o privado exceptuando la docencia universitaria.<sup>127</sup>

### ***El derecho a la seguridad social***

El derecho a la seguridad social también está desarrollado ampliamente en el texto de la Constitución y las normas que lo regulan pueden ser categorizadas de la siguiente manera.

1. Aquellas que orientan la política pública e incorporan a la seguridad social como parte del régimen del buen vivir.

126 *Ibid.*, art. 258.  
127 *Ibid.*, art. 174.

2. Aquellas que reconocen el derecho a la seguridad social en el que se pueden encontrar disposiciones que desarrollan el contenido de este derecho y disposiciones constitucionales para grupos específicos.
3. Se identifican normas relacionadas con la institucionalidad encargada de garantizar este derecho.

### ***La seguridad social como parte del régimen del buen vivir***

El derecho a la seguridad social está vinculado estrechamente con el derecho a la salud y el derecho al trabajo,<sup>128</sup> por lo que también forma parte de los derechos constitucionales del buen vivir, y por tanto es parte del régimen del buen vivir y a su vez del sistema de inclusión y equidad social.<sup>129</sup> Además, la Constitución señala a la política en materia de seguridad social como una competencia propia del Estado central.<sup>130</sup>

Dentro del sistema de inclusión y equidad social se encuentra el sistema de seguridad social que comprende “las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”.<sup>131</sup> La naturaleza de este sistema es pública y universal, se prohíbe su privatización y está destinado a atender las necesidades contingentes de la población y se orienta por los principios de inclusión, equidad social, obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad, subsidiaridad, sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.<sup>132</sup>

### ***La seguridad social como derecho***

Formalmente la Constitución reconoce a la seguridad social como un “derecho irrenunciable de todas las personas”<sup>133</sup> dentro de la sección que regula el derecho al trabajo. De igual manera, entre los derechos de libertad se ha reconocido el derecho a una vida digna, el cual tiene como premisa asegurar, el derecho a la seguridad social.<sup>134</sup>

---

128 *Ibid.*, art. 32.

129 Según el art. 340 de la CRE este sistema se compone de: “los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte”.

130 CRE, art. 261, num. 6 y art. 368.

131 *Ibid.*, art. 368.

132 *Ibid.*, art. 367 y 368.

133 *Ibid.*, art. 34.

134 *Ibid.*, art. 66, num. 1.

En el reconocimiento a la seguridad social se han determinado algunos lineamientos y principios relativos a grupos sociales específicos.

## Cuadro 20

### Principios constitucionales y obligaciones estatales sobre el derecho a la seguridad social para grupos sociales

Principios y derechos constitucionales	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Niños, niñas y adolescentes.	Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a [...] la seguridad social [...].	art. 45.
Personas que cuiden a personas con discapacidad.	Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.	art. 49.
Personas que trabajan en el hogar.	La protección de la Seguridad Social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley.	art. 333.

Fuente: CRE.2008  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

La Constitución prevé también las principales formas de garantizar la Seguridad Social.

## Cuadro 21

### Formas de seguridad social previstas en la CRE

Tipo de seguro previsto por la Constitución	Alcance determinado por la Constitución ecuatoriana	Artículos
Seguro universal obligatorio.	<p>El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.</p> <p>El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.</p>	art. 369.
Seguro social campesino.	<p>El seguro social campesino, que forma parte del IESS, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal; se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte.</p> <p>Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del IESS.</p>	art. 373.

Fuente: CRE.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Adicional a estas modalidades de Seguridad Social la Constitución ha previsto la posibilidad de que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas puedan contar con un régimen especial de seguridad social.<sup>135</sup>

### ***Institucionalidad que garantiza el derecho a la seguridad social prestaciones y funcionamiento***

El IESS es la institución encargada de garantizar el derecho a la seguridad social. De acuerdo con la Constitución “es una entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados”.<sup>136</sup>

De igual manera se señalan algunos principios básicos para el manejo de los recursos y fondos de la seguridad social, en lo principal se establece que los “fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio”.<sup>137</sup>

## **Normativa legal y de jerarquía inferior sobre derecho al trabajo y seguridad social de las personas refugiadas**

### ***Aspectos generales***

Si bien la Constitución ecuatoriana ha incorporado nuevos derechos y principios tanto en el ámbito de movilidad humana como del derecho al trabajo y de la seguridad social, hasta el momento no han existido cambios sustanciales que armonicen la legislación con estos preceptos constitucionales. Se identifican medidas que responden a situaciones específicas que son adoptadas a través de decretos, acuerdos ministeriales u otras normas de menor jerarquía.

---

135 *Ibid.*, art. 370.

136 *Ibid.*, art. 370.

137 *Ibid.*, art. 372.



En consecuencia se aplican normas generadas bajo enfoques distintos al que ha incorporado en la Constitución, incluso normas que contienen algunas disposiciones que son contradictorias con los principios constitucionales y con los instrumentos internacionales de derechos humanos se asumen aun como vigentes. Esto ocurre a pesar de que la misma Constitución, contiene una norma derogatoria tácita por la que al momento de entrar en vigencia el nuevo texto constitucional toda norma se entiende derogada y permanece vigente solo aquella normativa que no sea contraria a la nueva Constitución.<sup>138</sup>

Para analizar el derecho al trabajo y a la seguridad social de las personas refugiadas se han tomado en cuenta las siguientes leyes y normas secundarias: unas específicas sobre el derecho al trabajo y la seguridad social y otras conexas sobre refugio.

## Cuadro 22

### Normativa legal y de jerarquía inferior de aplicación nacional que regulan el derecho al trabajo y a la seguridad social de las personas refugiadas

Materia	Título	Tipo de norma	Contenido	Órgano que expide la norma
Refugio	Decreto 1182 Reglamento para la aplicación del Derecho de Refugio en Ecuador	Decreto Ejecutivo	Regula el procedimiento para reconocimiento de la condición de refugiado y algunos derechos relacionados con las personas refugiadas.	Presidente de la República y Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa. (RO 727 de 19 de junio de 2012).

138 *Ibid.*, disposición derogatoria.

Materia	Título	Tipo de norma	Contenido	Órgano que expide la norma
Inmigración / refugio	Codificación de la Ley de Extranjería	Ley ordinaria	Establece las diferentes categorías migratorias. Se encuentra la visa 12-IV aplicable para personas refugiadas.	Función Legislativa. RO 382 del 30 de diciembre de 1971 y codificado en RO 454 de 04 de noviembre de 2004.
Inmigración / refugio	Codificación de la Ley de Migración	Ley ordinaria	Establece disposiciones para ingreso y salidas de personas al territorio nacional.	Función Legislativa. RO 158 de fecha 8 de febrero de 1971 y codificado en RO 563 de 12 de abril de 2005.
Trabajo	Código del Trabajo	Ley orgánica	Regula las relaciones laborales privadas bajo relación de dependencia.	Función Legislativa. RO 399 de 29 de diciembre de 1982 y codificado ROS 167 de 16 de diciembre de 2005.
Trabajo	Acuerdo Ministerial 206-2010	Acuerdo ministerial	Reglamenta los requisitos para la obtención de autorizaciones laborales.	Ministerio de Relaciones Laborales 21 de octubre de 2010.
Trabajo	Acuerdo Ministerial 118-2012	Acuerdo Ministerial	Elimina la autorización de trabajo para personas refugiadas.	Ministerio de Relaciones Laborales 2 de julio de 2012.

Materia	Título	Tipo de norma	Contenido	Órgano que expide la norma
Trabajo en sector público	Acuerdo Ministerial 174-2011	Acuerdo ministerial	Reglamenta los requisitos y procedimientos para trabajo de personas de otra nacionalidad en el sector público.	Ministerio de Relaciones Laborales. 12 de julio de 2010.
Trabajo en sector público	Ley Orgánica del Servicio Público	Ley orgánica	Regula el trabajo en el sector público.	Función Legislativa. ROS 294 de 06 de octubre de 2010.
Trabajo y producción	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	Ley orgánica	Regula producción e inversiones.	ROS 351 de 29 de diciembre de 2010.
Formas de economía popular	Ley Orgánica de Economía Popular y solidaria	Ley orgánica	Reconoce formas de economía popular.	Función Legislativa. RO 444 de 10 de mayo 2011.
Formas de economía popular	Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y solidaria	Decreto Ejecutivo	Regula formas de economía popular.	Función Ejecutiva. ROS 648 de 27 de febrero de 2012.
Capacitación y formación profesional	Requisitos y formulario para beneficiarios de capacitación en el SECAP	Resolución	Establece requisitos para acceder a cursos de capacitación en el SECAP.	Dirección Ejecutiva del SECAP. RO 685 de 18 de abril de 2012.
Seguridad social	Ley de Seguridad Social	Ley orgánica	Regula las prestaciones de Seguridad Social.	Función Legislativa. ROS 465 de 30 de noviembre de 2001.

Fuente: Sistema de Información LEXIS-SILEC.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Como se observa en el cuadro anterior el derecho al trabajo se regula en tres ámbitos:

1. Bajo relación de dependencia en el sector privado, en sus dimensiones colectiva e individual y obreros del sector público se encuentra regulado por el CT.
2. Los servidores públicos en relación de dependencia en el sector público regulado por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).
3. Las formas de trabajo autónomas tienen su regulación en normativa diversa, las que se relacionan más con las actividades que realizan las personas refugiadas se encuentran en la Ley de Economía Popular y Solidaria y el Código Orgánico de la Producción.

Se iniciará revisando el ámbito de trabajo en relación de dependencia en el sector privado para lo cual se realiza una breve descripción del marco normativo general y posteriormente se especificará en su aplicabilidad para las personas refugiadas.

### **Trabajo bajo relación de dependencia en el sector privado**

El CT<sup>139</sup> es el cuerpo normativo que regula el derecho al trabajo en Ecuador a nivel privado y de los obreros y obreras del sector público. En él se desarrollan los principios constitucionales sobre esta materia, los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores, las distintas modalidades de contratos de trabajo, el régimen individual y colectivo, los beneficios laborales y el marco institucional para su garantía.

De igual manera, a pesar de que contempla algunas garantías específicas para mujeres, no guarda un enfoque de género ni propicia la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Tampoco se observa un enfoque de diversidades ni de reconocimiento de todas las formas de trabajo tal como lo plantea la Constitución, limitándose a regular los aspectos tradicionales de las relaciones laborales.

A continuación se detallan los aspectos más relevantes de la contratación laboral dispuestos por el CT.

---

139 CT, Codificación, ROS 167, 16 de diciembre de 2005.

## **Contratación laboral**

El contrato de trabajo determina la existencia de una relación de naturaleza laboral, es decir, que tiene sus características propias y por tanto el trabajador debe gozar de los derechos y garantías previstas en el CT, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Esto marca la diferencia entre esta relación de otras de carácter civil o comercial que tienen otro tipo de regulaciones.

El CT en concordancia establece que la contratación puede ser individual o colectiva aunque para celebrar un contrato colectivo primero hay que ser trabajador y luego haber alcanzado el estatus de gremio mayoritario de la empresa.

El contrato individual de trabajo “es el convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre”.<sup>140</sup>

El contrato colectivo se define como:

“el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto”.<sup>141</sup>

De esta definición se desprende algunos elementos jurídicos esenciales para que exista una relación laboral:

- Acuerdo entre las partes.
- Una prestación o actividad concreta y lícita.
- Relación de dependencia.
- El pago de una remuneración.

En cuanto a los sujetos que forman parte de la relación laboral se encuentra por una parte el trabajador o trabajadora, que es siempre una persona natural y según el CT, se denomina empleado/empleada cuando

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>141</sup> *Ibid.*, art. 220.

se “presta servicios de carácter intelectual o intelectual y material”<sup>142</sup> y se denomina obrero u obrera cuando el trabajo es de carácter material.

Aunque esta distinción es arcaica, está mejor tratada en la Ley Orgánica de Empresas Pública, que en su art. 18 lit. c), señala que son obreros: “Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública”.

Sin embargo, esta diferencia tiene efectos sobre la remuneración, que en el caso del empleado se denomina sueldo (se paga por meses sin suprimir días no laborables) y en el caso del obrero se denomina salario (se paga por jornadas de labor y en tal caso se llama jornal, por unidades de obra o por tareas).<sup>143</sup>

La edad mínima de trabajo es de 15 años<sup>144</sup> y si se infringiera esta disposición quien ha contratado debe cumplir con las obligaciones laborales.

No obstante, las y los adolescentes no pueden realizar todo tipo de trabajos ya que existen algunos trabajos prohibidos en razón de su peligrosidad y nocividad.<sup>145</sup> Por su parte, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) ha establecido una lista<sup>146</sup> más específica de las actividades prohibidas para niños, niñas y adolescentes sea bajo relación de dependencia o por cuenta propia.

El empleador es la persona natural o jurídica (pública o privada) a quien se presta el servicio, por quien se ejecuta la obra o realiza la actividad acordada.<sup>147</sup>

En el caso de las personas contratadas por personas naturales o por personas jurídicas privadas la relación laboral se rige por el CT. En tanto que aquellas contratadas por entidades públicas, se hace una distinción entre obreros/as quienes se rigen por el CT y la Ley Orgánica de Empresas Públi-

---

142 *Ibid.*, art. 305.

143 *Ibid.*, art. 80.

144 *Ibid.*, art. 15. y art. 82 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA).

145 CNA, art. 87 señala las siguientes: “1. Que respeten el desarrollo físico y psicológico del adolescente, en el sentido de asignárseles solamente tareas acordes con sus capacidades y etapa evolutiva; 2. Que contribuyan a la formación y desarrollo de las destrezas y habilidades del adolescente; 3. Que transmitan valores y normas culturales en armonía con el desarrollo del adolescente; y, 4. Que se desarrollen en el ámbito y beneficio de la comunidad a la que pertenece el adolescente o su familia”.

146 CNNA, resolución 16, RO 405, 18 de agosto de 2008.

147 CT, art. 10.

cas y Servidores y Servidoras Publicas que se rigen por normas de Derecho Administrativo, en este caso la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

## Cuadro 23

Clasificación de los contratos de trabajo de acuerdo al CT<sup>148</sup>

Clasificación	Tipo de contrato	Concepto
En razón de la expresión de la voluntad	Expreso art. 12.	Cuando el/la empleadora y el/la trabajador/a acuerden las condiciones, sea de palabra (verbal) o reduciéndolas a escrito. <sup>1</sup>
	Tácito art. 12.	A falta de estipulación expresa, se considera tácita toda relación de trabajo entre empleador y trabajador.
Por la remuneración	A Sueldo (para empleados/as) art. 13.	Se pacta un sueldo tomando como base cierta una unidad de tiempo.
	Por Jornal (para obreros/as) art. 13.	Se pacta un jornal tomando como base cierta una unidad de tiempo.
	De Participación art. 13.	La persona trabajadora tiene parte en las utilidades del negocio como remuneración de su trabajo.
	Mixto art. 13.	Además de la remuneración percibida la persona trabajadora participa del producto del negocio como retribución del trabajo.
Por tiempo de duración	A prueba art. 15.	Tiempo mínimo de 90 días que puede establecerse al firmar por primera vez un contrato. Vencido el plazo se entiende que la vigencia del contrato continúa hasta completar el plazo fijado, mínimo un año o de manera indefinida.

148 CRE, art. 11.

Clasificación	Tipo de contrato	Concepto
Por tiempo de duración	Tiempo fijo art. 11.	Se determina un tiempo de duración del contrato, debe ser mínimo de un año y máximo de dos años.
	Tiempo indefinido art. 11.	Se considera vigente indefinidamente.
	Eventuales art. 17.	Se efectúan para solventar exigencias circunstanciales (reemplazo por personal ausente, mayor demanda de producción en cuyo caso no puede exceder de 180 días).
	Ocasional art. 17.	Tienen lugar para atender necesidades emergentes o extraordinarias no vinculadas con la actividad habitual. No dura más de 30 días.
	De temporada art. 17.	Son aquellos que en razón de la costumbre o de la contratación colectiva, se han venido celebrando entre una empresa o empleador y un trabajador o grupo de trabajadores, para que realicen trabajos cíclicos o periódicos, en razón de la naturaleza discontinua de sus labores, gozando estos contratos de estabilidad, entendida, como el derecho de los trabajadores a ser llamados a prestar sus servicios en cada temporada que se requieran.
Por el número de personas trabajadoras	Individual	Contrato bilateral entre empleador/a y un/ una trabajador/a.
	Por grupo art. 31.	Contrato con un grupo de trabajadores. Se debe conservar respecto de cada uno sus derechos y deberes del/la empleador/a.
	Por equipo art. 32.	Equipo de trabajo organizado (jurídicamente o no) celebra un contrato con uno o más empleadores.



Clasificación	Tipo de contrato	Concepto
Por el lugar donde se ejecuta la actividad	De enganche art. 24.	Contratación de personas trabajadoras para el exterior.

Fuente: CT y CRE.  
Elaboración: Javier Arcenales, PADH, 2012.

Dado el principio constitucional de relación directa y bilateral entre la persona trabajadora y quien la contrata,<sup>149</sup> la Asamblea Nacional Constituyente con la finalidad de mejorar las condiciones de las personas trabajadoras resolvió eliminar y prohibir “la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador”.<sup>150</sup>

Por otra parte, según el CT el contrato individual de trabajo puede ser de diferentes tipos.

### ***Jornadas de trabajo, descansos y vacaciones***

El CT establece 8 horas diarias como jornada máxima ordinaria de trabajo, de manera que no exceda las cuarenta semanales. Además, esta jornada se reduce en el caso de adolescentes cuya jornada no puede ir más allá de las 6 horas diarias en un máximo de 5 jornadas semanales; también se regula otras formas de trabajo como el desarrollado en el subsuelo que tampoco puede exceder de las 6 horas diarias.<sup>151</sup>

Si la jornada es nocturna (entre las 19h00 y las 06h00) puede tener la misma duración pero la remuneración debe aumentarse en un 25%. Se consideran el sábado y domingo como días de descanso forzoso y solo puede trabajarse en los casos establecidos por el CT y con el pago de los recargos previstos para ese caso, es decir, con un 100%.<sup>152</sup>

149 CRE, art. 327.

150 Mandato Constituyente 8, art. 1, ROS 330, 6 de mayo de 2008.

151 CT, art. 47.

152 *Ibid.*, art. 52.

El CT prevé que la jornada puede modificarse y exceder la prevista anteriormente: en el caso de jornadas extraordinarias cuando se lo hace para evitar un daño inminente o frente a caso fortuito o fuerza mayor y en caso de jornadas suplementarias cuando se debe continuar con un trabajo que no puede ser suspendido. De igual manera, se puede exceder la jornada de trabajo por convenio con autorización de la inspección del trabajo, con las limitaciones y remuneración establecidas por el CT.<sup>153</sup>

En cuanto al derecho al descanso, el CT lo ha clasificado de la siguiente manera: el descanso diario que corresponde al que resta de la jornada laboral de cada día; el descanso forzoso refiriéndose en términos generales a los sábados y domingos u otro acuerdo a los que se llegue, pero debe durar por lo menos 48 horas seguidas y siempre es remunerado.<sup>154</sup> Los días de fiestas cívicas y religiosas<sup>155</sup> son también de descanso obligatorio para quienes realizan trabajos por cuenta ajena, y son remunerados.

Se prevé también el descanso anual o vacaciones en el cual toda persona trabajadora que haya cumplido un año de servicio bajo el mismo/a empleador/a tiene derecho a un período ininterrumpido de 15 días de vacaciones y si la relación laboral concluye antes de completar el año, tiene derecho a que se reconozca un tiempo proporcional. El CT establece el otorgamiento de días adicionales de vacación por antigüedad que no excederán de 15 días salvo pacto en contrario. Este es un derecho irrenunciable que no puede ser compensado en dinero y puede ser acumulado hasta por 3 años.

En el caso de trabajo de adolescentes de 17 y 18 años tendrán derecho a 18 días y en el caso de los de 15 y 16 tendrán derecho a 20 días.<sup>156</sup>

---

153 *Ibid.*, art. 55: "1. Las horas suplementarias no podrán exceder de cuatro en un día, ni de doce en la semana; 2. Si tuvieron lugar durante el día o hasta las 24h00, el empleador pagará la remuneración correspondiente a cada una de las horas suplementarias con más un cincuenta por ciento de recargo. Si dichas horas estuvieren comprendidas entre las 24h00 y las 06h00, el trabajador tendrá derecho a un ciento por ciento de recargo. Para calcularlo se tomará como base la remuneración que corresponda a la hora de trabajo diurno; 3. En el trabajo a destajo se tomarán en cuenta para el recargo de la remuneración las unidades de obra ejecutadas durante las horas excedentes de las ocho obligatorias; en tal caso, se aumentará la remuneración correspondiente a cada unidad en un cincuenta por ciento o en un ciento por ciento, respectivamente, de acuerdo con la regla anterior. Para calcular este recargo, se tomará como base el valor de la unidad de la obra realizada durante el trabajo diurno; y, 4. El trabajo que se ejecutare el sábado o el domingo deberá ser pagado con el ciento por ciento de recargo".

154 *Ibid.*, art. 50 y 51.

155 *Ibid.*, art. 65: "Además de los sábados y domingos, son días de descanso obligatorio los siguientes: 1 de enero, viernes santo, 1 y 24 de mayo, 10 de agosto, 9 de octubre, 2 y 3 de noviembre y 25 de diciembre. Lo son también para las respectivas circunscripciones territoriales y ramas de trabajo, los señalados en las correspondientes leyes especiales".

156 *Ibid.*, art. 69-78.

## Remuneraciones y otras obligaciones pecuniarias

### Cuadro 24

#### Remuneraciones y otras obligaciones pecuniarias<sup>157</sup>

Obligación	Alcance
Remuneración	<p>Los sueldos y salarios se estipularán libremente, pero en ningún caso podrán ser inferiores a los mínimos legales (actualmente de US \$ 292,64 mensuales).</p> <p>Esta remuneración no incluye utilidades, viáticos, remuneraciones adicionales, subsidios ocasionales y otros servicios de orden social.</p> <p>Este es un derecho inembargable, por lo cual no pueden ser descontados o retenidos ningún valor sin consentimiento de la persona trabajadora salvo por orden de autoridad competente y para el pago de alimentos. Además, es un derecho intransferible, es decir, que corresponde de manera exclusiva a la persona que trabaja.</p>
Remuneración adicional décimo tercera	<p>Equivale a la doceava parte de todo lo recibido durante el año.</p> <p>Se paga hasta el 24 de diciembre de cada año.</p>
Remuneración adicional décimo cuarta	<p>Equivale a una remuneración básica mínima unificada para los trabajadores en general.</p> <p>Se paga hasta el 15 de marzo en la Costa y Galápagos y hasta el 15 de agosto en la Sierra y Oriente.</p>
Fondos de reserva	<p>Equivale a un sueldo por cada año posterior al primero.</p> <p>La persona trabajadora escoge si se deposita en el IESS o se lo remite directamente.</p>
Utilidades	<p>La comunidad de trabajadores participa del 15% de las utilidades líquidas.</p> <p>El 10% se distribuye según las horas de trabajo y el 5% según las cargas familiares que se entrega a través de la asociación mayoritaria de trabajadores. Quien no haya trabajado el año completo, recibirá la parte proporcional al tiempo de servicios.</p> <p>Se pagan hasta el 15 de abril.</p>

157 *Ibid.*, art. 79-117.

Obligación	Alcance
Jubilación a cargo del empleador	<p>Tiene este derecho quien haya laborado por más de 25 años para el/la misma persona. También se establece que el trabajador que haya laborado más de 20 años y menos de 25 años, y hubiere sido despedido intempestivamente, tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal.</p> <p>Es independiente a la jubilación prevista en la Ley de Seguridad Social.</p> <p>Tiene las mismas garantías que una remuneración.</p>

Fuente: CT.

Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

El CT prevé que el Consejo Nacional de Salarios (CONADES) tiene como atribución principal “el señalamiento de las remuneraciones y la aplicación de una política salarial acorde con la realidad que permita el equilibrio entre los factores productivos, con miras al desarrollo del país”.<sup>158</sup>

Cabe mencionar que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones contiene normas específicas sobre Promoción del Trabajo Productivo Digno, dentro de las cuales se incorpora el concepto de salario digno.<sup>159</sup>

### **Terminación del contrato de trabajo**

Se establecen tres tipos de causas para la terminación de los contratos individuales de trabajo: por voluntad de ambas partes, por causas ajenas a la voluntad de las partes y de manera unilateral por voluntad de una de ellas.

<sup>158</sup> *Ibid.*, art. 119.

<sup>159</sup> Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), ROS 351, 29 de diciembre de 2010, art.8, 9 y 10.

## Cuadro 25

### Terminación de los contratos de trabajo<sup>160</sup>

Tipos de causas	Causas	Desarrollo
Causas previstas por voluntad de ambas partes	Causas previstas en el contrato	Terminación de contratos por las causas previstas en el contrato tales como el cumplimiento del plazo, la conclusión de la obra objeto del contrato o la terminación de la ejecución del servicio.
	Mutuo acuerdo	Las partes acuerdan voluntariamente dar por terminado el contrato. Esto puede ocurrir en cualquier momento dentro de la vigencia de la relación laboral.
Causas ajenas a la voluntad de las partes	Muerte o incapacidad del/la empleador/a en caso de no existir representante.	
	Extinción de la persona jurídica sino hubiere representante que continúe.	
	Muerte de la persona trabajadora.	
	Caso fortuito o fuerza mayor.	

160 CT, art. 169-195.

Tipos de causas	Causas	Desarrollo
Respecto de las causas por voluntad unilateral.	Visto bueno.	El visto bueno es la autorización concedida por el inspector del trabajo para poder dar término a la relación laboral fundamentada en una causal establecida en el CT. Se establecen causas para que lo soliciten tanto la persona trabajadora <sup>205</sup> como la empleadora. <sup>206</sup>
	Desahucio.	Es el aviso que da una de las partes a la otra respecto de su voluntad de dar por terminada la relación laboral. Debe solicitarse 30 días antes si es pedido por el/la empleador/a o 15 días antes por la persona trabajadora.
	Despido o abandono intempestivo.	El despido intempestivo es la terminación unilateral realizada por el /la empleador/a que da lugar a indemnización.  El abandono intempestivo ocurre cuando la persona trabajadora no concurre al lugar de trabajo de manera injustificada e indefinida y también da lugar al pago de una indemnización equivalente a 15 días de remuneración.

Fuente: CT.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

En los casos de visto bueno se debe realizar el proceso de solicitud ante la Inspección del Trabajo la cual debe calificar la causa alegada por el

161 *Ibid.*, art. 173: "1. Por injurias graves inferidas por el empleador, sus familiares o representantes al trabajador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes; 2. Por disminución o por falta de pago o de puntualidad en el abono de la remuneración pactada; y, 3. Por exigir el empleador que el trabajador ejecute una labor distinta de la convenida, salvo en los casos de urgencia previstos en el art. 52 de este Código, pero siempre dentro de lo convenido en el contrato o convenio".

162 *Ibid.*, art. 172: "1. Por faltas repetidas e injustificadas de puntualidad o de asistencia al trabajo o por abandono de éste por un tiempo mayor de tres días consecutivos, sin causa justa y siempre que dichas causales se hayan producido dentro de un período mensual de labor; 2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; 3. Por falta de probidad o por conducta inmoral del trabajador; 4. Por injurias graves irrogadas al empleador, su cónyuge o conviviente en unión de hecho, ascendientes o descendientes, o a su representante; 5. Por ineptitud manifiesta del trabajador, respecto de la ocupación o labor para la cual se comprometió; 6. Por denuncia injustificada contra el empleador respecto de sus obligaciones en el Seguro Social. Mas, si fuere justificada la denuncia, quedará asegurada la estabilidad del trabajador, por dos años, en trabajos permanentes; y, 7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médico".

solicitante y concederlo o negarlo según la causa solicitada. En caso de que la persona trabajadora sea la que solicita el visto bueno tiene derecho a recibir indemnizaciones similares a la del despido intempestivo fijadas en los art. 187 y 188 del CT.

### ***Regulaciones específicas para personas refugiadas***

Las regulaciones respecto del derecho al trabajo de las personas refugiadas evidencia la ausencia de adecuación de la legislación al marco constitucional e internacional.

Como se ha visto, según los parámetros constitucionales las personas refugiadas tienen los mismos derechos que las nacionales y además aquellos propios de inherentes a su condición. No obstante la aplicación de las normas del CT vigente contradice los principios constitucionales y los estándares internacionales sobre derechos de las personas refugiadas.

Así, el Ministerio de Relaciones Laborales ha generado normativa para aplicar el art. 560 del CT:

Todo extranjero que desee ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades laborales con dependencia de personas naturales o jurídicas, domiciliadas en Ecuador o en otro país, para solicitar la respectiva visación y su inscripción en el Registro de Extranjeros o la renovación de la misma, así como para la modificación hacia esta calidad y categoría migratorias de tipo laboral, con posterioridad a su admisión en el país, deberán previamente obtener un certificado otorgado por el Director Nacional de Empleo y Recursos [...] en el que conste la autorización favorable de la actividad a desarrollar y que su admisión y/o permanencia en el país, no afecte a la política nacional de empleo y recursos humanos.<sup>163</sup>

A primera vista este artículo se puede observar que está dirigido a aquellas personas de otras nacionalidades que ingresen Ecuador con “el propósito de desarrollar actividades laborales,” por tanto no se encuentran bajo este parámetro las personas refugiadas.

No obstante, en el análisis a la luz de los principios y derechos constitucionales, este artículo contradice el principio de igualdad y el principio de no discriminación por condición migratoria. Según esta disposición, el ejercicio del derecho al trabajo de una persona de otra nacionalidad está

---

163 *Ibid.*, art. 560.

supeditado a la decisión de una autoridad del Ministerio de Relaciones Laborales lo que marca una diferencia sustancial con la manera en la que ejercen este derecho las personas ecuatorianas.

La autorización de trabajo prevista en este artículo se aplica para algunas de las categorías de no inmigrante previstas en la Ley de Extranjería en razón de los tipos de visas. Lo cual por una parte se convierte en un requisito para acceder a la permanencia legal y en segundo lugar determina una diferencia en el ejercicio de derechos en razón de la condición migratoria que tiene como efecto el condicionamiento del derecho al trabajo. Además, subyace en este artículo la idea de que las personas de otra nacionalidad constituyen una amenaza para el mercado de trabajo nacional.

En el año 2010, el Ministerio de Relaciones Laborales emitió el Acuerdo Ministerial 206<sup>164</sup> con la finalidad de implementar el art. 560 del CT, en el cual se determinan los procedimientos y los requisitos para obtener el permiso de trabajo a quienes poseen visas de no inmigrantes previstas en la Ley de Extranjería, la certificación de no requerir permiso de trabajo para las personas que tienen visas de inmigrantes y el permiso provisional de trabajo para personas refugiadas.

La autorización provisional de trabajo tenía una vigencia de 90 días y para ello se exigían los siguientes requisitos:

Solicitud en formato proporcionado por la Dirección de empleo y reconversión laboral.  
Documento de identificación de refugiado (Visa 12-IV) y una fotocopia a color, debidamente notariada.<sup>165</sup>

Esta disposición profundiza la vulneración del principio de igualdad y no discriminación por condición migratoria, ya que además del trato diferenciado en el ejercicio del derecho al trabajo entre personas ecuatorianas y de otras nacionalidades, se establece una distinción adicional para las personas refugiadas al otorgarse un permiso de carácter temporal sin que exista un fundamento claro.

164 AM 206, Autorización Provisional (90 días) para Refugiados Ministerio de Relaciones Laborales, 21 de octubre de 2010, no publicado en RO. En este Acuerdo Ministerial se establecen los requisitos para la obtención de la autorización laboral previo el otorgamiento de la visa de trabajo (12-VI) y del carné ocupacional. Además, se establecen requisitos para la obtención de certificados de no requerir autorizaciones de trabajo en el caso de los visados de categoría de inmigrantes.

165 *Ibid.*, art. 3.



Sin embargo, el 30 mayo de 2012 entró en vigencia el Decreto Ejecutivo 1182<sup>166</sup> que contiene disposiciones específicas en cuanto al ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas. Según estas nuevas disposiciones basta con la documentación de identificación que se emite para las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado para acceder a cualquier tipo de trabajo bajo relación de dependencia o no.

El art. 35 del Decreto 1182 señala: “Mientras el Certificado Provisional de Solicitante mantenga su validez, permitirá a su titular realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia”. Y en el caso de las personas que han sido reconocidas se determina en el art. 46 del mismo Decreto: “Mientras el documento de Identificación de los Refugiado/a (s) mantenga su validez, permitirá a su titular realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia”.

Posteriormente en julio de 2012 el Ministerio de Relaciones Laborales<sup>167</sup> emitió un nuevo Acuerdo Ministerial que dejó sin efecto la exigencia de permisos de trabajo para personas refugiadas en concordancia con lo que dispone el Decreto 1182.

En suma, no pueden exigirse nuevos requisitos para que las personas refugiadas o solicitantes de tal condición ejerzan el derecho al trabajo bajo relación de dependencia o de manera autónoma.

Cabe recordar que la exigencia de la autorización laboral contradecía al principio de igualdad de derechos, al principio de no discriminación por condición migratoria y la protección especial a la que tienen derecho las personas refugiadas según la Constitución y los estándares sobre derecho al trabajo establecidos por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>168</sup> y dificultaba de manera evidente el ejercicio del derecho al trabajo.

Además se evidencia que una de las principales causas para la adopción de estas medidas es la remisión a las disposiciones de la Ley de Extranjería, la cual regula la permanencia en Ecuador en base a categorías migratorias que no están acordes con los principios constitucionales, en este sentido se establece la categoría de migrantes para quienes permanecen de manera indefinida en el país y la categoría de no inmigrantes en

---

166 DE 1182. En este decreto se establecen nuevas regulaciones al procedimiento para reconocer la condición de refugiado y sustituye al DE 3301 de 1992 y al DE 1635-2009.

167 AM 118, Deja sin efecto art. 3 del AM 206 de 21 de octubre de 2010, Ministerio de Relaciones Laborales, 2 de julio de 2012.

168 CER, art. 17, 18 y 19.

el caso de quienes se encuentran de manera temporal, dentro de las cual se ha incluido a las personas refugiadas.

Esta diferencia tiene efectos también sobre el tipo de documento de identificación que se otorga. En el caso de la categoría de migrantes la Ley de Extranjería<sup>169</sup> y la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación<sup>170</sup> disponen el otorgamiento de cédulas de identidad a través del Registro Civil. En el caso particular de las personas refugiadas, al no estar incluidas en la categoría de migrantes no tienen la posibilidad de acceder a este documento. El Decreto 1182 dispone la emisión de documentación específica tanto para refugiados reconocidos como para solicitantes de tal condición.

Esto ha significado que a la par de la diferencia de la documentación, también existan diferencias en desmedro del ejercicio de los derechos de los refugiados. En consecuencia, se asume ésta como un tipo más de visa de la categoría de no inmigrante y no se aplica el marco de protección nacional o internacional que existe en materia de refugio.

Adicionalmente a los puntos analizados, cabría señalar las restricciones a los derechos de las personas refugiadas y en general de las personas en movilidad, también son consecuencia de la falta de una legislación en esta materia que desarrolle los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia de refugio y movilidad humana. Esto provoca que mediante la normativa inferior se impongan requisitos que restringen los derechos, como en el caso del derecho al trabajo.

### **Trabajo bajo relación de dependencia en el sector público**

Las relaciones laborales en el ámbito público están reguladas por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)<sup>171</sup> y su Reglamento.<sup>172</sup> Esta normativa abarca: lo relacionado con el acceso a cargos públicos, el régimen disciplinario de los servidores y servidoras públicos, la administración del talento humano del sector público, la regulación de las remuneraciones, la admisión a la carrera del servicio público y la institucionalidad a cargo.

---

169 Ley de Extranjería, art. 9 y 12.

170 Ley General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, RO 278, 21 de abril de 1976, art. 97 y 104.

171 Ley Orgánica de Servicio Público, ROS 294, 6 de octubre de 2010.

172 Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, ROS 418, 1 de abril de 2011.

A la LOSEP y su reglamento se suman las disposiciones del Acuerdo Ministerial 174-2011 del Ministerio de Relaciones Laborales, el cual establece el procedimiento y los requisitos para que las personas de otra nacionalidad puedan obtener la documentación para acceder al servicio público.

Estas normas para contratación de servidoras y servidores públicos son aplicables en todas las instancias del Estado, las cuales según la Constitución comprenden a las siguientes:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.<sup>173</sup>

Quienes prestan sus servicios en estas instituciones se denominan servidoras y servidores públicos. La LOSEP las define como “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.<sup>174</sup> Existen algunos sectores que no se incluyen en el ámbito de esta Ley tales como los obreros y obreras del sector público quienes se rigen por el CT.<sup>175</sup> De igual manera, los miembros de la Fuerza Pública pueden mantener sus regímenes propios.

Para que una persona pueda desempeñar un cargo público requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido.<sup>176</sup> Los nombramientos pueden ser permanentes, es decir, aquellos destinados a ocupar vacantes de acuerdo al sistema de selección previsto por la LOSEP; provisionales, que son aquellos destinados a ocupar temporalmente un puesto en razón de una circunstancia específica;

---

173 CRE, art. 225. La LOSEP desarrolla este artículo constitucional en el art. 3.

174 LOSEP, art. 4. El cual toma la definición del art. 229 CRE.

175 Esto se contempla en el art. 229 CRE. La LOSEP por su parte, genera una confusión debido a que no asume el término obreros u obreras, sino que en su art. 4 señala que “Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al CT”. El término de trabajadora o trabajador es genérico y por tanto abarca a todas las formas de trabajo. De esta manera este artículo incurre en un error terminológico.

176 LOSEP, art. 16.

y los de libre nombramiento y remoción que se caracterizan principalmente por no tener estabilidad.<sup>177</sup>

Las servidoras y servidores públicos con nombramientos permanentes forman parte de la carrera del servicio público, la cual, es definida como “el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos que pueden ser ejercidos en su trayectoria laboral, sobre la base del sistema de méritos”.<sup>178</sup> El acceso a la carrera de servicio público garantiza básicamente la estabilidad y la promoción laboral dentro del sector público.

Para que una persona de otra nacionalidad acceda a un puesto público debe cumplir con las disposiciones específicas que determina la LOSEP, su reglamento y el Acuerdo Ministerial 174-2011 (AM-174).

La Ley determina que “Las personas extranjeras residentes en Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos [...]”.<sup>179</sup>

De esta manera se incorpora una diferencia en razón de la condición migratoria al determinar que sean personas con la calidad de residentes<sup>180</sup> quienes pueden acceder a este tipo de contratación. El Acuerdo Ministerial clasifica a los residentes según el tiempo de permanencia en Ecuador. Aquellas personas que han cumplido por lo menos 5 años de residencia legal y aquellos que no. Y por otra parte considera como no residentes a aquellas personas que se encuentran bajo la categoría de no inmigrante -dentro de la cual se ubica el tipo de visa que se otorga a las personas refugiadas-.<sup>181</sup>

Además, el AM 174-2011 detalla una lista de los cargos públicos que las personas de otra nacionalidad bajo cualquier categoría migratoria están impedidas de ejercer. Esta lista contiene principalmente los cargos de elección popular y las primeras autoridades de las diferentes funciones del Estado.<sup>182</sup>

---

177 *Ibid.*, art. 17.

178 *Ibid.*, art. 82.

179 *Ibid.*, art. 5.

180 Reglamento LOSEP, art. 4.

181 AM 174, Procedimiento que permita a las personas extranjeras obtener la autorización o certificación para prestar sus servicios en las instituciones del Estado, Ministerio de Relaciones Laborales, RO 502, 29 de julio de 2011, art. 3.

182 *Ibid.*, art. 5.

Salvo esta lista de impedimentos, las personas residentes por 5 años o más pueden acceder a nombramientos provisionales y permanentes para ocupar puestos de carrera, nombramientos de libre remoción y contratos de servicios ocasionales. Además se señala que pueden celebrar contratos de carácter civil, es decir, sin relación de dependencia laboral, de servicios profesionales y técnicos.<sup>183</sup>

En tanto que, quienes se encuentran como residentes por un tiempo inferior a 5 años se prohíbe ocupar puestos de carrera mediante nombramiento provisional de prueba y nombramiento permanente. Solo se permite su contratación bajo la modalidad de servicios ocasionales y nombramientos provisionales para ocupar el puesto de un servidor o servidora pública que ha sido suspendido en sus funciones o para apoyo administrativo de las máximas autoridades institucionales.<sup>184</sup>

Finalmente, se hace referencia expresa a quienes se encuentran con visas de trabajo (12-VI) y de refugio (12-IV), es decir aquellas personas consideradas como no residentes. A estas personas se les permite “desarrollar labores temporales, bajo relación de dependencia, en las instituciones del Estado, únicamente mediante nombramientos de libre remoción o bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales”.<sup>185</sup> Y de igual manera, se prevé la posibilidad de celebrar contratos profesionales y técnicos especializados, sin relación de dependencia.

Para poder acceder a un puesto en el sector público, las personas de otra nacionalidad bajo cualquier categoría migratoria deben cumplir con los requisitos generales que son similares a los establecidos por la LOSEP para las personas ecuatorianas<sup>186</sup> y deben remitir documentación adicional a la Unidad de Administración del Talento Humano (UATH)<sup>187</sup> de la institución que requiere la contratación. A estos requisitos se añade lo dispuesto por el Reglamento de la LOSEP:

previo a ingresar al servicio público, toda persona extranjera deberá presentar la autorización otorgada por la Dirección de Empleo y Reconversión Laboral

---

183 *Ibid.*, art. 4.

184 *Ibid.*, art. 4 y 6.

185 *Ibid.*, art. 7.

186 LOSEP, art. 4.

187 La LOSEP ha creado las Unidades de Administración del Talento Humano, las cuales, son las responsables en cada entidad estatal de la contratación de servidoras y servidores públicos. Ver LOSEP, art. 52.

del Ministerio de Relaciones Laborales, cuyos requisitos y procedimientos serán establecidos mediante Acuerdo Ministerial, en concordancia con la Ley de Extranjería y su Reglamento.<sup>188</sup>

Sin embargo, al determinar la manera cómo las personas no residentes pueden obtener la autorización laboral y el carné ocupacional, el Acuerdo Ministerial no hace referencia alguna a la visa de refugio (12-IV) menos aún a la documentación de las personas solicitantes de la condición de refugiado. A pesar de que el art. 7 de este mismo Acuerdo Ministerial lo permite expresamente.

Por el contrario, se establece de manera general que las personas de otra nacionalidad deben obtener la visa de trabajo (12 –VI) para laborar bajo relación de dependencia en una institución del Estado. Esto se dispone en particular para: “Extranjeros no residentes que ingresan a Ecuador con cualquier tipo de visa 12 y posteriormente obtienen su autorización laboral y carné ocupacional, para desempeñar funciones temporales en una determinada institución del Estado; y con ella luego gestionan el cambio de visa, a la 12 VI”.<sup>189</sup>

En consecuencia, una persona refugiada no puede acceder a un contrato bajo relación de dependencia en el ámbito público, ya que el Acuerdo Ministerial obliga a que las personas refugiadas cambien de tipo de visa para poder laborar en una institución del Estado, lo que significa renunciar al reconocimiento formal y a la protección especial a la que tienen derecho.

Bajo esta lógica, las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado quedan completamente excluidas de acceder a una contratación bajo relación de dependencia en las instituciones estatales.

En cuanto los contratos civiles de prestación de servicios profesionales o técnicos, que no generan relación de dependencia con instituciones del Estado se prevé la posibilidad de que personas refugiadas puedan acceder a estos. Sin embargo, se plantea que para la contratación de cualquier persona de otra nacionalidad la UATH que los requiera deberá justificar:

que el servicio que prestarán no puede ser ejecutado por personal de su propia entidad u organización; que este fuere insuficiente; o, que se requiere de los conocimientos y especialización de la persona extranjera, en actividades específicas.<sup>190</sup>

---

188 Reglamento LOSEP, art. 4 y AM 174-2011, art. 8.

189 AM 174-2011, art. 11, num. 2.

190 *Ibid.*, art. 12.

Adicionalmente, entre los requisitos se exige la obtención de una certificación de no requerir autorización laboral,<sup>191</sup> la cual, es emitida por la Dirección de Reconversión Laboral del Ministerio de Relaciones Laborales. Para obtener esta certificación, en el caso de las personas de otra nacionalidad que no sean residentes deben presentar “originales y copias a color de las páginas de identificación del pasaporte y visado correspondiente”.<sup>192</sup> No se hace mención al documento de identificación de refugiados emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entre los requisitos para obtener la autorización laboral se exigen también los títulos y/o diplomas que acrediten la formación, los cuales deben ser “debidamente apostillados o legalizados ante la autoridad competente del respectivo país de origen”.<sup>193</sup>

## Cuadro 26

### Accesibilidad de contratación a personas refugiadas en el sector público

Tipo de contratación en el sector público	Particularidades en los requisitos	Personas refugiadas	Personas solicitantes
Nombramiento de libre nombramiento y remoción	Condicionado a la obtención de la autorización laboral y el carne ocupacional.	Deben cambiar a Visa 12-VI.	No.
Nombramiento permanente		No.	No.
Nombramiento provisional		No.	No.
Contratos ocasionales	Condicionado a la obtención de la autorización laboral y el carne ocupacional.	Deben cambiar a Visa 12-VI.	No.
Contratos civiles de prestación de servicios	Certificación de no requerir autorización laboral.	Sí.	No.

Fuente: LOSEP  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

191 CT, art. 560.

192 AM 174-2011, art. 12, num. 3.

193 *Ibid.*, art. 11, num. 2.

De esta forma, las principales constataciones de esta sección son:

- Existe una contradicción con el principio constitucional de igualdad de derechos entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad y con el principio de no discriminación por condición migratoria en la manera cómo se establecen los parámetros para la contratación de servidores y servidoras públicas, ya que estos se basan en distinciones en cuanto a la nacionalidad y a la condición migratoria.
- Basándose en estos parámetros, la normativa revisada, restringe la posibilidad de acceder a una contratación sea bajo relación de dependencia o de prestación de servicios. Esto se refleja sobre todo en la obligación de obtener el permiso de trabajo, el carné ocupacional y demás requisitos impuestos.
- La LOSEP y la normativa inferior que implementa esta ley, fundamenta sus disposiciones para contratación de personas de otras nacionalidades en las categorías de la Ley de Extranjería y deja de lado la aplicación de principios constitucionales e instrumentos internacionales. De hecho, ni siquiera se remite a la normativa nacional específica en materia de refugio. Consecuencia de ello, la normativa inferior se limita a asumir a la condición de refugiado como una categoría migratoria desconociendo el marco de protección de las personas refugiadas. Esto a su vez permite que se exijan requisitos para la obtención del permiso de trabajo y carné ocupacional que contradicen los principios básicos de refugio. Así, la exigencia del pasaporte y de títulos apostillados o legalizados en el país de origen amenazan el principio de no devolución. De igual manera, la obligación tácita de cambiar de categoría migratoria a una visa temporal de trabajo para poder ser contratado, implica la renuncia al reconocimiento formal de la condición de refugiado y por tanto a la protección a la que se tiene derecho.
- No se hace mención a las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado. Estas personas no pueden tener acceso a ningún tipo de contratación con instituciones del Estado -ni bajo relación de dependencia, ni por contratos civiles de prestación de servicio-. Esto también es un efecto de la remisión a las normas de la Ley de Extranjería en donde formalmente no existe tal condición. Tampoco se adoptan las disposiciones de la normativa nacional en



materia de refugio en donde sí se reconoce la situación de solicitante de la condición de refugiado.

- Los principios de exención de medidas restrictivas impuestas para la protección del mercado de trabajo nacional y otros estándares en el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas determinadas por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados no se toman en cuenta en esta normativa. Por el contrario, las personas refugiadas tienen posibilidades mínimas de acceder a un empleo remunerado en el sector público y se aplican mayores restricciones por encontrarse dentro de la categoría de no inmigrantes establecida por la Ley de Extranjería.

### **Trabajo autónomo**

Si bien no existe legislación que regule todas las formas de trabajo autónomo, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria<sup>194</sup> y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) han incorporado normas que reconocen diferentes formas de trabajo.

En este sentido, la Ley de Economía Popular y Solidaria ubica como parte de la economía popular y solidaria a las Unidades Económicas Populares que son las personas o grupo de personas “que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios [...]”.<sup>195</sup>

Dicha ley reconoce a la posibilidad de que las personas de otras nacionalidades puedan participar en este tipo de actividades estableciendo que:

Se considerarán también en su caso, el sistema organizativo, asociativo promovido por los ecuatorianos en el exterior con sus familiares en el territorio nacional y con los ecuatorianos retornados, así como de los inmigrantes extranjeros, cuando el fin de dichas organizaciones genere trabajo y empleo entre sus integrantes en el territorio nacional.<sup>196</sup>

---

194 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, RO 444, 10 de mayo de 2011.

195 *Ibid.*, art. 73.

196 *Ibid.*

Esta ley define también en su art. 75, los denominados emprendimientos a los cuales define como:

personas o grupos de personas que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares, organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello generan trabajo y empleo entre sus integrantes.

Adicionalmente, la Ley de Economía Popular y Solidaria establece diferentes incentivos para promover y proteger estas formas de trabajo. De igual forma, el reglamento de esta ley promueve sobre todo las formas de organización social, las cuales deben ser inscritas en el Registro Público a cargo del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

En este sentido, para la obtención de este registro se establece una norma específica para personas en movilidad que indica: “Los emprendimientos unipersonales, familiares o domésticos, cuyos titulares sean ciudadanos en situación de movilidad, deberán presentar además, el pasaporte y el documento que acredite el estatus migratorio, cuando sea procedente”.<sup>197</sup>

Por otra parte, en el COPCI se ha incorporado el principio de igualdad de derechos entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad, y cabe resaltar que dentro de ella se encuentran también las personas que son parte de la economía popular y solidaria. Así este Código señala:

Los inversionistas nacionales y extranjeros, las sociedades, empresas o entidades de los sectores cooperativistas, y de la economía popular y solidaria, en las que estos participan, al igual que sus inversiones legalmente establecidas en Ecuador, con las limitaciones previstas en la Constitución de la República, gozarán de igualdad de condiciones respecto a la administración, operación, expansión y transferencia de sus inversiones, y no serán objeto de medidas arbitrarias o discriminatorias. Las inversiones y los inversionistas extranjeros gozarán de protección y seguridades plenas, de tal manera que tendrán la misma protección que reciben los ecuatorianos dentro del territorio nacional.<sup>198</sup>

En contraste con las regulaciones para el trabajo bajo relación de dependencia, estos principios básicos que regulan el trabajo autónomo per-

---

<sup>197</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, ROS 648, 27 de febrero de 2012, art. 10.  
<sup>198</sup> COPCI, art. 17.

miten una mayor accesibilidad de las personas de otro origen nacional, aunque no se haga referencia específica a las personas refugiadas.

Si bien el enfoque de estas leyes tiene un mayor acento en lo económico-productivo antes que en el ejercicio del derecho como tal, puede significar la oportunidad para que las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado accedan al derecho al trabajo bajo estas formas reconocidas por estas leyes.

### **Regulaciones sobre el derecho a la seguridad social**

La Ley de Seguridad Social (LSS)<sup>199</sup> es la que regula de manera general este derecho y la institucionalidad que la garantiza. En ella se establecen: los principios generales, los sujetos de protección, las regulaciones específicas del seguro general obligatorio y el seguro campesino, los recursos con los que se financian y las normas que regulan al IESS.

A pesar de los cambios constitucionales, esta Ley no ha sido modificada sustancialmente desde el año 2001.

La normativa de jerarquía inferior que se ha generado para la implementación de esta ley es abundante y trata sobre diferentes materias de la Seguridad Social, entre ellos se encuentra la Codificación del Reglamento de Afiliación y Recaudación y Control del IESS,<sup>200</sup> el Instructivo al Reglamento de Afiliación al IESS<sup>201</sup> que regulan los requisitos de afiliación y otros aspectos relacionados con el cobro de aportes. Los Estatutos del IESS y Reglamento Orgánico Funcional del IESS que regulan el funcionamiento de la institucionalidad.

La seguridad social en Ecuador se garantiza a través del Seguro General Obligatorio, el cual comprende diferentes regímenes que tienen prestaciones específicas en razón de las actividades de las personas o de las condiciones de trabajo:

---

199 LSS, en ROS 465, 30 de noviembre de 2001.

200 Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Codificación, RO 128, 11 de febrero de 2010.

201 Instructivo al Reglamento de Afiliación al IESS, ROS 595, 21 de mayo de 2009.

## Cuadro 27

### Formas de seguridad social en Ecuador

Régimen de Seguro	Personas que protege	Particularidades
<p>Régimen General de Salud Individual y Familiar.</p> <p>LSS, art. 102 y siguientes.</p>	<p>Todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El trabajador en relación de dependencia;</li> <li>b) El trabajador autónomo;</li> <li>c) El profesional en libre ejercicio;</li> <li>d) El administrador o patrono de un negocio;</li> <li>e) El dueño de una empresa unipersonal;</li> <li>f) El menor trabajador independiente; y,</li> <li>g) Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio.</li> </ul>	<p>Protege a la persona asegurada contra contingencias de enfermedad y maternidad. Este garantiza también el acceso al Seguro General de Riesgos del Trabajo.</p>
<p>Régimen Especial del Seguro Social Campesino.</p> <p>LSS, art. 128 y siguientes.</p>	<p>Los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y el habitante rural que labora “habitualmente” en el campo, por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, que no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia.</p>	<p>Contribuyen a este tipo especial de seguridad social las organizaciones campesinas reconocidas.</p> <p>Las prestaciones incluyen atención en salud y maternidad específica dirigida a población rural. Incluye también prestaciones de promoción de la salud, saneamiento ambiental y desarrollo comunitario.</p>

Régimen de Seguro	Personas que protege	Particularidades
<p>Régimen Especial del Seguro de los Trabajadores de la Construcción.</p> <p>LSS, art. 143 y siguientes.</p>	<p>Trabajadores de la construcción, todas las personas que prestan sus servicios o ejecutan una obra directamente, en virtud de un contrato de trabajo, en la edificación de inmuebles.</p> <p>Se exceptúa de esta obligación a los trabajadores que realizan reparaciones locativas de duración menor de treinta (30) días.</p>	<p>En razón del tipo de contratación se establecen algunas disposiciones específicas sobre todo en lo referente a plazos y formas de aportación.</p>
<p>Régimen Especial del Seguro Voluntario.</p> <p>LSS, art. 152 y siguientes.</p>	<p>Personas mayores de edad que no estén comprendidas dentro las personas protegidas por los regímenes anteriores.</p>	<p>Los afiliados voluntarios gozarán de los mismos beneficios y prestaciones que se otorgan a los afiliados obligados, en lo referente a los Seguros de invalidez, vejez, muerte, riesgos del trabajo y asistencia por enfermedad y maternidad.</p>
<p>El seguro general de riesgos del Trabajo.</p> <p>LSS, art. 155 y siguientes</p>	<p>Todas las personas afiliadas al Seguro General.</p>	<p>Protege al afiliado y al empleador mediante programas de prevención de los riesgos derivados del trabajo, y acciones de reparación de los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluida la rehabilitación física y mental y la reinserción laboral.</p>
<p>Los seguros obligatorios de vejez, invalidez y muerte y cesantía.</p> <p>LSS, art. 164 y siguientes.</p>	<p>Todas las personas afiliadas al Seguro General.</p>	<p>Garantiza la protección de la población afiliada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte.</p>

Fuente: LSS.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

La LSS no restringe el acceso ni la prestación de servicios de las personas de otra nacionalidad. No obstante, la Codificación del Reglamento de afiliación recaudación y control del IESS y su instructivo contienen algunas disposiciones que inciden en la accesibilidad del derecho a la seguridad social de las personas refugiadas. En estas normas se agrupa a las personas afiliadas en tres grupos: las personas afiliadas en relación de dependencia, las personas que no están en relación de dependencia y los afiliados voluntarios.

Así, dentro del capítulo referido al control de la afiliación al Seguro General Obligatorio de las personas que trabajan bajo relación de dependencia dispone que entre los datos para registrarse debe constar “el número de cédula o ciudadanía o documento de identificación para los extranjeros”.<sup>202</sup>

El uso del término genérico “documento de identificación” posibilita que personas refugiadas o solicitantes de refugio que trabajan bajo relación de dependencia puedan acceder a la seguridad social con la documentación emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Es importante resaltar que la práctica de asignar números ficticios para la afiliación de las personas de otra nacionalidad que no tienen cédula de identidad no se registra en ninguna norma legal o reglamentaria y tampoco se ha señalado una disposición interna al respecto en la respuesta a la petición de información realizada al IESS. Se colegiría que esta se trata de una práctica institucional sin sustento jurídico que soluciona de manera coyuntural los problemas de afiliación.

Por otra parte, respecto a la afiliación de las personas trabajadoras sin relación de dependencia, se determina el registro de -entre otros datos- “RUC o cédula de identidad o ciudadanía”.<sup>203</sup> Este aspecto limita la posibilidad de que las personas refugiadas o solicitantes de refugio que trabajan por su propia cuenta puedan acceder a la seguridad social, ya que bajo este estatus no pueden obtener una cédula de identidad y tampoco se señala expresamente que el documento de identificación de una persona refugiada o solicitante de tal condición, sirva como documento habilitante para gestionar la afiliación.

---

202 Reglamento de afiliación, recaudación y control del IESS, art. 13.

203 *Ibid.*, art. 16.

Si bien la legislación no impide que una persona refugiada pueda obtener el RUC, la accesibilidad a la seguridad social debe estar dada en base al documento de identidad que ha previsto la normativa ecuatoriana para las personas bajo este estatus. En tanto que, para las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado, quedaría restringida la posibilidad de acceder a la seguridad social, por cuanto su documentación no permite obtener el RUC.

Situación similar ocurre con el Régimen de Afiliación Voluntaria. Este Reglamento posibilita el acceso a aquellas personas “residentes en Ecuador y que solicitaren acogerse a este régimen [...]”. Esta disposición se desarrolla en el Instructivo a este Reglamento, el cual indica dentro de los requisitos para acceder a la seguridad social voluntaria: “ser extranjero legalmente residente en Ecuador, que se verificará con el documento de identificación o ciudadanía”.<sup>204</sup>

Este artículo al referirse al término genérico “documento de identificación” permite que la documentación de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugio emitidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores sea válida para la afiliación voluntaria.

De esta forma, las principales constataciones de esta sección son:

- La normativa legal e infra legal que regula el derecho a la seguridad social en Ecuador es abundante y no ha sido reformada sustancialmente para adecuarla a los principios constitucionales e instrumentos internacionales.
- La Constitución establece la universalidad y la inclusión como principios básicos del sistema general de seguridad social; sin embargo, en los requisitos que se establecen en la normativa inferior excluyen a grupos poblacionales, como es el caso de las personas refugiadas. Tampoco se observa el principio de igualdad entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad y el de no discriminación por condición migratoria.
- La LSS y la normativa inferior no restringen el ejercicio del derecho a la seguridad social de las personas refugiadas. Sin embargo, la omisión de normas expresas referentes a personas refugiadas o solicitantes de

---

204 Reglamento de afiliación, recaudación y control del IESS, art. 21, lit. c).

la condición de refugiado, generan ambigüedad, complicando así el ejercicio de este derecho. Esto ocurre principalmente por la ausencia del reconocimiento expreso de los documentos de refugiado y de solicitante de la condición de refugiado como habilitantes suficientes para acceder a cualquiera de las formas de afiliación a la seguridad social.

- La ausencia de normas específicas que viabilicen el ejercicio del derecho a la seguridad social de las personas refugiadas reflejan el incumplimiento de la obligación constitucional de adoptar medidas de protección especial que viabilicen el ejercicio de derechos de estas personas.<sup>205</sup> Hay que tomar en cuenta que dentro de la obligación estatal de garantizar los derechos sociales se encuentra la adopción de normativa que permita el goce efectivo de los derechos, razón por la cual la Constitución la ha considerado una garantía normativa. En este caso la normativa sobre seguridad social no garantiza el acceso y goce pleno del derecho a la seguridad social a las personas refugiadas y menos aún de solicitantes de la condición de refugiado.
- Considerando la ausencia de normas específicas sobre el ejercicio del derecho a la seguridad social por parte de personas refugiadas, la normativa vigente debe interpretarse y aplicarse a la luz del principio pro derechos, el principio de igualdad entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad y el principio de no discriminación por condición migratoria, los cuales, se encuentran reconocidos en la Constitución ecuatoriana como reglas esenciales para el ejercicio de todos los derechos.
- La práctica de asignar números ficticios para la afiliación de las personas de otra nacionalidad que no tienen cédula de identidad no tienen un sustento jurídico y es una práctica que soluciona de manera coyuntural los problemas de afiliación.

### ***Derecho a la capacitación profesional***

El derecho a la capacitación profesional que forma parte de los contenidos esenciales del derecho al trabajo se encuentra regulado básicamente en la Ley de Creación y Funcionamiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)<sup>206</sup> y su normativa inferior.

---

205 CRE, art. 41.

206 Ley de Creación y Funcionamiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), RO 694, 19 de octubre de 1978.



El SECAP es una institución estatal cuyo objetivo fundamental es “la capacitación profesional intensiva y acelerada de la mano de obra y de los mandos medios para las actividades industriales, comerciales y de servicios”.<sup>207</sup>

Esta institución tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Formar aceleradamente mandos medios y mano de obra calificada para la industria;
2. Capacitar profesionalmente a los trabajadores activos en las áreas de su competencia;
3. Formar instructores que estén en capacidad de actuar en los diversos centros de capacitación que funcionen en el país;
4. Colaborar con las empresas que actúan en el área de su competencia en el planeamiento y ejecución de cursos de capacitación profesional para los trabajadores;
5. Reentrenar personal calificado a fin de actualizar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades de trabajo que se presenten en las áreas de su competencia;
6. Cooperar activamente con los departamentos especializados de los ministerios y entidades públicas, en todo lo relativo a trabajos estadísticos, investigaciones y política de empleo y de recursos humanos, así como en todo lo relacionado con capacitación profesional; y,
7. Coordinar con el sector privado en trabajos estadísticos y de investigación relacionados con la capacitación profesional.<sup>208</sup>

Para acceder a los cursos de capacitación y formación profesional que presta el SECAP, la Resolución 5-2012 sobre Requisitos y Formulario para Beneficiarios de Capacitación del SECAP<sup>209</sup> ha establecido dos tipos de sectores a quienes se presta los servicios:

1. Sector productivo en el que se encuentran personas naturales, micro, pequeña, medianas o grandes empresas.

---

207 *Ibid.*, art. 3.

208 *Ibid.*, art. 4.

209 Resolución 5-2012 sobre Requisitos y Formulario para Beneficiarios de Capacitación del SECAP, RO 685, 18 de abril de 2012.

2. Sector social comprende los grupos de atención prioritaria previstos en la Constitución, personas en condición de pobreza y extrema pobreza y actores de la economía popular y solidaria.

Sin embargo, la resolución dispone que “Accederán a los programas de capacitación y formación profesional ejecutados por SECAP en forma gratuita aquellas personas que manifiestan pertenecer a los grupos de atención prioritaria que se indican a continuación, debiendo para ello presentar el requisito, que corresponda a cada tipo de beneficiario [...]”.<sup>210</sup>

Para ello se detalla un cuadro en el que se determinan los beneficiarios y los documentos que constatan su condición, en el que se omite a las personas refugiadas. Esto quiere decir que las personas refugiadas ni tampoco las personas en condición de solicitantes de asilo pueden acceder de manera gratuita a los cursos de formación o capacitación del SECAP, a pesar de ser considerados expresamente como grupos de atención prioritaria por la Constitución Ecuatoriana. A diferencia de lo que ocurre con las personas migrantes y sus familiares quienes siendo parte de la población en movilidad sí están contemplados dentro de los grupos de atención prioritaria, teniendo de esta forma acceso gratuito a formación y capacitación.

El segundo grupo de personas a quienes se posibilita el acceso gratuito a los cursos de formación y capacitación deben encontrarse en condiciones de pobreza o extrema pobreza y pertenecer a un grupo de atención prioritaria. Entre estos grupos tampoco se contempla a las personas refugiadas.

En consecuencia, una persona refugiada podría acceder a los cursos de formación y capacitación del SECAP pagando de igual manera las tarifas y presentando iguales requisitos que las personas del sector productivo.

De esta forma, las principales constataciones de esta sección son:

- La normativa del SECAP desconoce la condición de grupo de atención prioritaria determinado por la Constitución para las personas en situación de movilidad y en particular las personas refugiadas. De igual manera se incumple con la obligación constitucional de adoptar medidas de protección especial destinadas a garantizar el ejercicio de este derecho.

---

210 *Ibid.*, art. 5.

- Se vulnera el principio de no discriminación dado que se posibilita el acceso gratuito a formación y capacitación a las personas emigrantes ecuatorianas retornadas y sus familiares y a las personas en migración interna, las cuales al igual que las personas refugiadas forman parte de las personas en movilidad consideradas como grupo de atención prioritaria por la Constitución. Esta distinción no es justificada en la resolución por lo que resulta discriminatoria.
- Finalmente, no se toma en cuenta el art. 24, num. 1, lit. a). CER que contempla la formación y el aprendizaje como parte esencial del derecho al trabajo de las personas refugiadas que debe ser cumplido por los Estado parte.

## Conclusiones generales

- A pesar de los principios constitucionales que se han desarrollado tanto sobre derecho al trabajo como en lo referente a movilidad humana, particularmente en protección a personas refugiadas, la legislación inferior escasamente ha logrado incorporar dichos principios. Por el contrario se mantienen vigentes normas que vulneran la Constitución y los principios internacionales de derechos humanos, en particular en materia de refugio.
- De igual forma, la normativa de jerarquía inferior a la ley al establecer procedimientos y requisitos para el ejercicio de los derechos, termina por restringirlos y vulnerar los principios constitucionales y la normativa internacional para la protección de las personas refugiadas.
- En particular se observa una ausencia de incorporación del marco de protección de personas refugiadas dentro de la legislación ecuatoriana que regula el derecho al trabajo. En consecuencia, si bien no se prohíbe como tal el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas, tampoco existe una normativa que garantice el acceso pleno a este derecho.
- Se observa más bien una normativa inferior que no es clara y que tiende a complicar el ejercicio del derecho al trabajo para esta población. Por lo que, la normativa no cumple con la función de ser una garantía de los derechos.
- Las constantes remisiones a la Ley de Extranjería y sus categorías migratorias hace que se observe al refugio como una categoría de visa más, y se desconozca el marco nacional e internacional de protección que existe.

- Esto es producto también de la ausencia de una ley orgánica que regule la movilidad humana y, en particular, los derechos de las personas refugiadas.
- Si bien el reciente Decreto 1182 tiene un contenido restrictivo y regresivo del derecho a solicitar refugio en Ecuador, las disposiciones que permiten el ejercicio de actividades económicas a personas refugiadas pueden ser un argumento válido para desmontar los requisitos y limitaciones que existen para el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas.
- No obstante, se hace necesario un reconocimiento expreso de este derecho en otras leyes y en particular la validación de la documentación de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado.
- Bajo los parámetros constitucionales las diferencias que se establecen para el ejercicio del derecho al trabajo, principalmente bajo relación de dependencia en el sector privado y público de las personas refugiadas constituye una clara vulneración al principio de la igualdad y no discriminación, y la inobservancia a la obligación estatal de brindar una protección especial a las personas refugiadas que permita el ejercicio de sus derechos.
- La discriminación es más evidente en el caso de las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiado, para quienes la ausencia de normas y de reconocimiento de su documentación restringe completamente el ejercicio del derecho al trabajo y a la seguridad social. Lo que se traduce en desprotección para estas personas.
- La Ley de Economía Popular y Solidaria reconoce aquellas formas que tradicionalmente no han sido consideradas como ejercicio del derecho al trabajo y determina un marco de protección e institucionalidad para su promoción. Considerando que gran parte de la población refugiada obtiene recursos para su sostenimiento en estas actividades es importante que se tome en cuenta a esta población dentro de las políticas públicas que se generen a partir de esta normativa, considerando el contexto social, económico y sobre todo los principios de protección especial de las personas refugiadas.
- En la revisión de la normativa sobre seguridad social si bien no existen normas expresas en relación a personas refugiadas, no se identifica ninguna disposición que impida garantizar este derecho a las personas refugiadas; por el contrario, deberían seguirse los principios constitucio-

nales y los estándares internacionales y garantizar una plena accesibilidad y goce del derecho a la seguridad social sin trabas ni restricciones. Además, la práctica de asignar números ficticios a personas de otras nacionalidades que no tienen cédula de identidad no se sustenta en ninguna norma jurídica.

- La legislación sobre capacitación profesional sigue la misma tónica que el resto de la normativa, es decir, no contienen normas expresas sobre personas refugiadas lo que provoca que puedan ser excluidas de los programas de becas con facilidad. No se toma en cuenta los estándares internacionales sobre derecho al trabajo de la población refugiada ni la condición de grupo de atención prioritaria que determina la Constitución, respecto del cual, deberían implementarse acciones afirmativas.



Segunda Parte: RASTREO  
INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

---





La Constitución define a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia;<sup>211</sup> esto conlleva implicaciones trascendentales para la institucionalidad y las políticas públicas, las cuales están estrechamente relacionadas con el ejercicio de los derechos humanos al ser consideradas como garantías.

Se debe comprender las garantías como mecanismos mediante los cuales se hacen efectivos y posibilitan el ejercicio pleno de los derechos. En este sentido, la existencia del Estado de derecho y la institucionalidad que lo conforma debe ser la primera garantía de los derechos humanos. Así la Constitución señala que “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos”.<sup>212</sup>

En consecuencia, la política pública que es generada por los diferentes órganos y sus dependencias debe estar orientada al pleno ejercicio de los derechos de las personas y de la naturaleza. Por este motivo, la Constitución ha incluido de manera expresa a las políticas públicas dentro de las garantías constitucionales. En este sentido, señala: “Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”.<sup>213</sup>

Es importante destacar que en todo el proceso de las políticas públicas que comprende la formulación, ejecución, evaluación y control, se garantiza la participación, no solo en términos individuales, sino de las comunidades, pueblos y nacionalidades. De esta manera, la Constitución instituye a la participación como un elemento esencial de las políticas públicas determinando un cambio en la manera tradicional en que se ha asumido el proceso de generación de las políticas, desvinculada de la población a quienes va dirigida. Esto obliga a los órganos y dependencias estatales a incorporar espacios de participación en el proceso de generación, implementación y evaluación de las políticas públicas y a la par se convierte en un derecho constitucionalmente reconocido para las personas, pueblos y comunidades.

Con esta base, el presente rastreo comprende el examen de la institucionalidad de las cinco funciones del Estado y tiene como finalidad deter-

---

211 CRE, art. 1.

212 *Ibid.*, art. 11, num. 9.

213 *Ibid.*, art. 85, num. 1.

minar los diferentes órganos y las diferentes dependencias públicas que están vinculados con el acceso y el ejercicio del derecho al trabajo y la seguridad social de las personas refugiadas. Para su elaboración se ha tenido como base la normativa que establece las atribuciones y funciones de las diferentes dependencias estatales, en particular, los estatutos orgánicos en el caso de los ministerios. Además, se ha recolectado la información que las instituciones hacen pública mediante sus páginas web.

Los órganos y las dependencias identificadas tienen como responsabilidad la garantía de los derechos al trabajo y a la seguridad social, ya sea a través de la formulación de normativa y/o políticas públicas, la prestación de servicios o la adopción de acciones para sancionar y reparar en el caso de la vulneración de estos derechos.

A efectos de organizar la información, este rastreo se ha dividido en razón de las funciones del Estado determinadas por la Constitución, y se hará una mención específica al IESS como institución autónoma.

# Función Ejecutiva

La Función Ejecutiva se halla organizada en diferentes sectores cada uno liderado por un ministerio coordinador. El derecho al trabajo y a la seguridad social de las personas refugiadas se vincula a tres sectores:

- Sector de la producción encabezado por el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. En este sector se encuentra el Ministerio de Relaciones Laborales el que a través de sus dependencias debe garantizar los derechos laborales de las personas trabajadoras bajo relación de dependencia en el sector público y el sector privado. A este Ministerio se encuentra adscrito el SECAP.
- Sector de desarrollo social liderado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. En este sector se encuentra el Ministerio de Inclusión Económica y Social cuyos órganos y dependencias se encargan de la ejecución de programas y proyectos para inclusión de algunos grupos de atención prioritaria.
- Sector de seguridad encabezado por el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa. En este sector se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración el cual tiene a su cargo, entre otras funciones, el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado en Ecuador y la coordinación en este tema; el Ministerio del Interior en el que se encuentra la Unidad Antitrata y además coordina con las Intendencias de Policía en las diferentes provincias; y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que tiene a su cargo el cumplimiento de obligaciones internacionales de derechos humanos y el monitoreo del desarrollo normativo.

## Plan Nacional para el Buen Vivir

Según establece la Constitución ecuatoriana las políticas públicas, programas y proyectos a nivel nacional y de gobiernos locales deben registrarse por el Plan Nacional de Desarrollo denominado actualmente Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).<sup>214</sup> En este sentido, la Secretaría Nacional de

214 *Ibid.*, art. 280.

Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en el año 2010 aprobó el PNBV 2009-2013<sup>215</sup> dentro del cual se establecen 12 objetivos nacionales que incluyen políticas y lineamientos de políticas.

Dentro de estos lineamientos de políticas públicas se pueden encontrar algunos específicos en materia de movilidad humana. Así, dentro del Objetivo 1 que busca “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial en la diversidad”,<sup>216</sup> se contempla la política destinada a “Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en Ecuador y de sus diversas formas de familia”.<sup>217</sup> En esta política se establecen lineamientos para diferentes ámbitos de la movilidad, aunque no existan específicos para personas refugiadas y que estarían comprendidos bajo la denominación de extranjeros. No obstante, a efectos del tema del derecho al trabajo de las personas refugiadas es posible encontrar dos lineamientos que son aplicables y deben ser tomados en cuenta al momento de generar, implementar y evaluar políticas:

- a) Aplicar medidas para el reconocimiento pleno y protección de las personas extranjeras sin importar su estatus o condición migratoria en el territorio ecuatoriano.
- h) Crear condiciones laborales equitativas para la población inmigrante.<sup>218</sup>

Por otra parte, el objetivo 6 del PNBV trata específicamente sobre el derecho al trabajo y se orienta a “garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas”.<sup>219</sup> Dentro de este objetivo es importante la reivindicación de las diferentes formas de trabajo (autónomo, cuidado humano, doméstico, etc.), la búsqueda de mejores condiciones que incluya una remuneración justa y la promoción la asociatividad.

En las políticas para hacer efectivo este objetivo se contempla una específica en el ámbito de movilidad humana, aunque se enfoca más a personas ecuatorianas emigrantes retornadas. Esta política busca “Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna a Ecuador y proteger a las y los trabajadores en movilidad”.<sup>220</sup>

---

215 Resolución 001 SENPLADES, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, ROS 144, 05 de marzo de 2010.

216 *Ibid.*, Objetivo 1.

217 *Ibid.*, Objetivo 1, Política 1.7.

218 *Ibid.*

219 *Ibid.*, Objetivo 6.

220 *Ibid.*, Objetivo 1, Política 6.8.

El objetivo 6 se relaciona con el objetivo 11, el cual busca “establecer un sistema económico social, solidario y sostenible”,<sup>221</sup> dentro de este objetivo se establecen algunas políticas destinadas a promover las pequeñas unidades económicas y diversas formas de producción.

## Ministerio de Relaciones Laborales

El Ministerio de Relaciones Laborales está organizado mediante Viceministerios: por una parte el Viceministerio de Trabajo y Empleo cuyas dependencias se encargan de las relaciones laborales en el sector privado y por otra el Viceministerio del Servicio Público, encargado de las relaciones laborales en ese sector. Además, se ha instituido la Subsecretaría de Políticas y Normas que depende directamente del Ministro de Trabajo y no se adscribe, por su importancia, a ninguno de los dos viceministerios.

De los organismos y dependencias mencionados, tienen mayor vinculación con el derecho al trabajo de las personas refugiadas las siguientes.

### Subsecretaría de Políticas y Normas

Esta Subsecretaría tiene como misión: “Diseñar y proponer políticas, normas y reglamentos laborales tanto para el sector público sobre la base del sistema integrado de desarrollo institucional, administración del talento humano y remuneraciones; así como para el sector privado a través de indicadores sociales”.<sup>222</sup> Esta dependencia debe cumplir con este objetivo a través de la Dirección de Políticas (ámbito privado) y Normas del Servicio Público y la Dirección de Políticas y Normas del Trabajo (ámbito público).

La importancia de esta Subsecretaría y sus dependencias en relación al ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas radica en su facultad de generar lineamientos, estudios, propuestas normativas y de políticas públicas sobre temas de trabajo tanto en el sector público como en el privado. En este sentido, podría generar iniciativas que desde la normativa y políticas públicas viabilicen el acceso al trabajo de las personas refugiadas.

---

221 *Ibid.*, Objetivo 11.

222 AM 00111, Reforma integral del estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, Ministerio de Relaciones Laborales, RO 214, 24 de junio de 2011, Título II, 2.2.

## Viceministerio de Trabajo y Empleo

Este Viceministerio tiene como misión la “gestión estratégica en la aplicación de las políticas de trabajo, empleo y salarios, a fin de proteger al trabajador, potencializar la fuerza laboral y fortalecer las relaciones laborales entre empleador y trabajador”.<sup>223</sup> A cargo de este Viceministerio se encuentra la institucionalidad a nivel nacional relacionada con el trabajo bajo relación de dependencia en el ámbito privado. Bajo esta dependencia se encuentran la Subsecretaría del Trabajo y la Subsecretaría de Empleo y Reconversión Laboral.

Bajo la dirección de la Subsecretaría del Trabajo se encuentran las Direcciones Regionales del Trabajo las cuales están facultadas para resolver las consultas relativas a las leyes y reglamentos del trabajo, velar por la unificación de la jurisprudencia administrativa del trabajo, imponer multas y sanciones, resolver reclamos colectivos de trabajadores, disponer las inspecciones a empresas industriales y no industriales para verificar la existencia de certificados médicos de menores, verificar el cumplimiento de la aplicación de los mandatos constituyentes, ejercer la mediación laboral en los conflictos colectivos de trabajo, aprobar los reglamentos internos de trabajo, aprobar los reglamento de seguridad y salud en el trabajo y aprobar los cambios de horarios y turnos de trabajo.<sup>224</sup>

Para ello, se han diseñado siete Direcciones Regionales, que comprenden las siguientes circunscripciones geográficas:

1. Dirección Regional Quito: provincias de Pichincha, Napo y Orellana;
2. Dirección Regional Guayaquil: provincias de Guayas, Esmeraldas, Los Ríos, El Oro y Galápagos;
3. Dirección Regional Cuenca: provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago;
4. Dirección Regional Ambato: provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo;
5. Dirección Regional Ibarra: provincias de Carchi, Imbabura y Sucumbíos;

---

223 *Ibid.*, Título II, 2.3.

224 Ministerio de Relaciones Laborales, [http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173&Itemid=166](http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=166).

6. Dirección Regional Loja: provincias de Loja y Zamora Chinchipe; y
7. Dirección Regional Portoviejo: provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.<sup>225</sup>

En todo caso vale la pena anotar que de conformidad con lo prescrito en el CT, las Direcciones Regionales del Trabajo estarán bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones Laborales, debiendo someter a su aprobación su plan de labores y reglamentos así como ejercer las atribuciones previstas en el art. 542 del mismo cuerpo legal.

Por mandato legal (art. 543), las direcciones regionales del trabajo deberán contar con las siguientes dependencias: estadística; departamento de seguridad e higiene del trabajo; servicio social laboral; y, organizaciones laborales.

Así mismo, en todas las Direcciones Regionales se encuentran las Delegaciones Provinciales, exceptuando en la provincia de Pichincha, encargadas de aplicar la normativa y las políticas públicas relacionada en cada provincia. Estas delegaciones cuentan con la Unidad de Trabajo y la Unidad de Empleo; en la primera -entre otras dependencias- se encuentran las Inspectorías del Trabajo, las cuales tienen un papel fundamental en la protección de los derechos laborales pues a su cargo tienen, entre otras atribuciones, realizar:

- Informes de visitas e inspecciones a fábricas, talleres y construcciones destinadas al trabajo a solicitud de las partes.
- Actas de juzgamiento por sanciones y multas autorizadas por la ley.
- Actas de sanción y resoluciones sobre reclamaciones de trabajadores intermedios que no han sido asumidos por las empresas usuarias de conformidad con el Mandato Constituyente 8.
- Informes de inspecciones integrales sobre la verificación de cumplimiento de la ley y actas de sanción por incumplimiento de las disposiciones emanadas del Mandato Constituyente 8.
- Informes de inspecciones integrales.<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> *Ibid.*, Título II, 4.2.2.2.

Actualmente, el Ministerio de Relaciones Laborales, cuenta con inspectorías de trabajo a nivel nacional en las siguientes ciudades: Quito, Cayambe, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Ibarra, Loja, Portoviejo, Manta, Chone, Tulcán, Latacunga, Riobamba, Guaranda, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos, Joya de los Sachas, Orellana, Tena, Puyo, Macas, Zamora, Machala, Esmeraldas, Babahoyo, Quevedo y San Cristóbal- Galápagos, quienes a más de las atribuciones antes mencionadas, ejercen las no menos importantes, establecidas en el art. 545 del CT.

En tanto que el grupo de trabajo de la Unidad de Empleo tiene atribuciones específicas relacionadas con las migraciones laborales, entre las que se encuentran:

1. Informes de autorización del trabajo de ciudadanos extranjeros bajo relación de dependencia.
2. Autorizaciones laborales para extranjeros para trabajar en el sector público.
3. Informe de certificación de no requerir autorización laboral.
4. Informes de ejecución de proyectos relacionados con el hecho migratorio.<sup>227</sup>

Por otra parte, bajo la Subsecretaría de Empleo y Reconversión Laboral, se encuentra la Dirección de Empleo y Reconversión Laboral a la que, a su vez, pertenece la Unidad de Migraciones Laborales que tiene atribuciones directamente relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas. En este sentido se determina como servicio específico de esta Unidad el “Otorgamiento del carné laboral a extranjeros que hayan regularizado su situación laboral en el país”.<sup>228</sup> Entre los permisos que extiende se encuentran aquellos determinados para las personas refugiadas.

Además, esta Unidad se encarga de otros temas vinculados a la movilidad humana y el trabajo dentro de los cuales se debería tomar en cuenta el marco de protección de las personas refugiadas y sus condiciones laborales en Ecuador. Así, se determinan entre otros servicios los siguientes:

---

227 *Ibid.*, Título 4.2.2.3.  
228 *Ibid.*



1. Estudios, investigaciones, informes, estadísticas, recomendaciones sobre el hecho migratorio.
2. Informes de consultas sobre el tema migratorio.
3. Informes de coordinación a nivel nacional con las inspecciones de trabajo para la actualización permanente de las normativas vigentes, transitorias y cambios significativos al proceso que puedan producirse.<sup>229</sup>

Por otra parte, integra también la Subsecretaría de Empleo y Reversión Laboral, la Dirección de Atención a Grupos de Atención Prioritaria, la cual tiene como misión “Articular, evaluar y controlar la implementación de las políticas en temas de atención a grupos prioritarios”.<sup>230</sup> Entre los grupos de atención prioritaria se encuentran las personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres, jóvenes y personas con VIH/SIDA. No se señala a las personas con necesidad de protección internacional, no obstante se establecen productos y servicios que permitirían su incorporación:

1. Proyectos de políticas para fomentar la inserción laboral de grupos de atención a través de la consolidación de mecanismos que efectivicen el derecho al trabajo.
2. Planes, programas y proyectos que estimulen la inclusión laboral, en igualdad de oportunidades para grupos de atención prioritaria.
3. Estrategias de comunicación y campañas de sensibilización sobre derechos fundamentales del trabajo para grupos de atención prioritaria.<sup>231</sup>

Pertenece a esta Subsecretaría la Gerencia de la Red Socio Empleo que tiene a cargo la gestión del programa del mismo nombre; así mismo, se encuentra la Gerencia de Erradicación de Trabajo Infantil a cargo también del programa con este objetivo.

Si bien en las funciones de estas dependencias del Viceministerio de Trabajo y Empleo no se hace mención específica a las personas refugiadas, tienen un rol fundamental en el acceso y la protección del derecho al trabajo de esta población, en tanto se encargan de las regulaciones e

---

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*, Título II, parte 2.3.2.2.

231 *Ibid.*

implementación de permisos de trabajo para personas de otras nacionalidades, incluyendo a personas refugiadas.

Además, según se establecen en las funciones de la Unidad de Migraciones Laborales se deben realizar estudios e investigaciones sobre las migraciones laborales que sirvan de base para la adopción de políticas adecuadas a la realidad de la movilidad humana y de sus diferentes dinámicas y acordes con los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales.

Otro aspecto de relevancia es la potencialidad de los programas Socioempleo y Trabajo Digno, el primero en función de la accesibilidad al derecho al trabajo y el segundo en la protección directa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras refugiadas. Estos programas deberían incorporar expresamente a la población refugiada dentro de los grupos de atención prioritaria a los cuales está dirigida la prestación de sus servicios.

### **Viceministerio del Servicio Público**

El Viceministerio del Servicio Público tiene a su cargo la “Gestión estratégica del servicio público en lo relacionado al desarrollo institucional, talento humano y remuneraciones, guiar la correcta aplicación de las políticas, normas e instrumentos técnicos y ejercer el control de las instituciones del sector público”.<sup>232</sup> Bajo esta dependencia se ubica la Subsecretaría Técnica de Fortalecimiento Institucional, a la que a su vez pertenece la Dirección de Apoyo a la Gestión del Talento Humano, que puede tener incidencia en el acceso de personas refugiadas al sector público, como se puede apreciar en sus atribuciones:

- a) Supervisar y monitorear la ejecución del plan de implantación de las políticas, normas e instrumentos de administración del fortalecimiento institucional, de gestión de talento humano y de remuneraciones del sector público;
- f) Dirigir la implementación de las políticas y estrategias de fortalecimiento de las Unidades de Administración del Talento Humano del Sector Público.<sup>233</sup>

---

232 *Ibid.*, Título II, 2.1.

233 *Ibid.*, Título II, 2.1.1.1.

Las dependencias de este Viceministerio son de gran importancia para el tema del presente estudio, en función del diseño de políticas que regulan el acceso de personas refugiadas a cargos públicos. Si bien los cargos públicos de elección popular son exclusivos para las personas ecuatorianas existen puestos en este sector que pueden ser ocupados por personas de otras nacionalidades bajo ciertas condiciones. En este sentido, la flexibilidad de los requisitos para que las personas refugiadas puedan acceder al servicio público dependen de las decisiones de estas dependencias.

### **Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional**

Esta institución encargada de la capacitación profesional, es un órgano autónomo adscrito al Ministerio de Relaciones Laborales y su directorio está conformado por representantes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Industrias y Productividad, el Ministerio de Educación, representantes de los trabajadores y de las Cámaras de Industriales del Ecuador. Este Directorio se encuentra presidido por el Ministro de Trabajo o su delegado.

Esta institución tienen como uno de sus objetivos estratégicos “formar profesionalmente a los trabajadores ecuatorianos en el sector productivo y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y actores de la economía popular y solidaria”.<sup>234</sup> En este sentido se encarga de brindar capacitación a personas trabajadoras de mandos intermedios y operarios en diferentes áreas relacionadas con la productividad.<sup>235</sup>

A nivel nacional esta Institución se ubica bajo las siguientes circunscripciones territoriales:<sup>236</sup>

- Dirección Zonal 1: Imbabura, Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi.
- Dirección Zonal 2: Pichincha, Napo y Orellana.
- Dirección Zonal 3: Cotopaxi, Tungurahua, Pastaza y Chimborazo.
- Dirección Zonal 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas.

234 Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del SECAP, art. 7, RO 214, 25 de diciembre de 2011.

235 SECAP, [http://www.secap.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.secap.gob.ec/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1).

236 SECAP, [http://www.secap.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=412&Itemid=88](http://www.secap.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=412&Itemid=88)[http://www.secap.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=412&Itemid=88](http://www.secap.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=412&Itemid=88).

- Dirección Zonal 5: Guayas, Los Ríos, Santa Elena y Bolívar.
- Dirección Zonal 6: Azuay y Morona Santiago.
- Dirección Zonal 7: Loja, El Oro y Zamora Chinchipe.
- Dirección Zonal 8: Guayas.
- Dirección Zonal 9: Pichincha.
- Régimen Especial: Galápagos.

Cabe recordar que la creación de esta institución responde a los compromisos adquiridos por Ecuador al ser parte integrante de la OIT y por lo mismo de las obligaciones establecidas en sus convenios, en este caso, en el signado con el número 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos.

El SECAP es una institución clave para la capacitación, formación profesional y en consecuencia la accesibilidad al trabajo de las personas refugiadas. Además, se debe considerar que las personas refugiadas son consideradas por la Constitución como parte de los grupos de atención prioritaria, por tanto, debería incluirse dentro de las personas a quienes se destinan becas y facilidades para acceder a los servicios de esta entidad.

### ***Políticas y Programas del Ministerio de Relaciones Laborales***

El Ministerio de Relaciones Laborales ha delineado políticas propias para su gestión en el ámbito privado y en el ámbito público. Estas son implementadas por los Viceministerios correspondientes. Entre las seis políticas en el ámbito de trabajo y empleo en el sector privado se ha determinado una específica encaminada a la no discriminación en la que se han desarrollado estrategias que incluyen a personas en movilidad. En sentido se ubica la siguiente política cuatro con sus estrategias:

Fomentar en el ámbito laboral el cumplimiento de los derechos del buen vivir en especial para los grupos de atención prioritaria y generar oportunidades de trabajo, sin ningún tipo de discriminación:

Aportar y facilitar la inserción laboral de los Grupos de Atención Prioritaria y Migrantes, adoptando acciones afirmativas en lo laboral para los sectores sociales históricamente discriminados y quienes se encuentren en estado de movilidad.

Impulsar mecanismos de control para garantizar el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo sin distinción de etnia, sexo, condición socioeconómica, condición migratoria, estado de salud, discapacidad, [...].<sup>237</sup>

En tanto que dentro de las políticas adoptadas en el ámbito de trabajo en el sector público no se identifica ninguna relacionada con movilidad humana o refugio. Estas políticas se encaminan a mejorar la gestión del talento humano en el sector público.

Entre los programas que implementa el Ministerio de Relaciones Laborales se identifican el Programa Socio Empleo y el Programa de Trabajo Doméstico Digno como relevantes en cuanto el acceso y la protección del derecho al trabajo, y en los cuáles debería ser tomada en cuenta la población refugiada que se encuentra en Ecuador.

### ***Programa Socio Empleo***

Este programa busca “posibilitar el acceso a la capacitación a grupos de buscadores de empleo tradicionalmente marginados”;<sup>238</sup> para ello se ubican diferentes puntos a nivel nacional en los que se ofrecen diferentes servicios como asesoría legal y de otra índole para la obtención de empleo y capacitación del perfil profesional. En estos puntos es posible acceder a la Red Socio Empleo, la cual permite registrar el perfil laboral en las bases de datos para búsqueda de empleo y se otorga un carné que permite acceso a servicios de capacitación.

Sin embargo, la información que publica el Ministerio de Relaciones Laborales señala que “todos los ecuatorianos pueden ser miembros de manera libre y voluntaria de la red Socio Empleo”,<sup>239</sup> lo cual supondría la exclusión de personas de otras nacionalidades y particularmente refugiadas. Además, considerando que la población refugiada permanece en Ecuador, es preciso el viabilizar su acceso a fuentes de trabajo para su integración. En este sentido, el programa Socio Empleo puede ser un potencial medio para lograr este objetivo, considerando además su alcance nacional.

---

237 Ministerio de Relaciones Laborales, <[http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=194:politicasy-normas-de-trabajo-y-empleo&catid=98](http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=194:politicasy-normas-de-trabajo-y-empleo&catid=98)>.

238 Ministerio de Relaciones Laborales, <[http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=129&Itemid=77](http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=129&Itemid=77)>.

239 *Ibid.*

## **Programa Trabajo Doméstico Digno**

Este programa consiste en “difundir información a las y los ciudadanos respecto a derechos y obligaciones laborales, encaminadas hacia empleadores y trabajadoras domésticas, con la finalidad de que sean afiliadas al seguro social y que estén las partes conscientes tanto de derechos y deberes que se deben cumplir”.<sup>240</sup>

Para cumplir con este objetivo se han ubicado puntos móviles con capacitadores del MRL e IESS en diferentes instituciones y sectores estratégicos para brindar información sobre los derechos de las personas trabajadoras domésticas. Un segundo elemento de este proyecto constituye el control en lugares específicos de trabajo mediante visitas de unidades móviles en las que participa inspectorías de trabajo.

Este programa debería considerar como uno de los grupos prioritarios de atención a personas de otra nacionalidad, particularmente mujeres colombianas refugiadas que realizan trabajo doméstico, sobre todo en lo relacionado con la implementación de la segunda etapa de control en lugares de trabajo.

## **Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil<sup>241</sup>**

En el año 2005 entró en vigencia este Plan cuyo principal objetivo es “Promover e impulsar la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil, como política de Estado a través de un conjunto articulado de políticas, programas y acciones tendentes a enfrentar sus causas y efectos, desde una perspectiva de corresponsabilidad social y restitución de derechos a los niños, niñas y adolescentes”.<sup>242</sup> Este Plan no contiene disposiciones específicas sobre niños, niñas refugiados o en situación de movilidad, no se particulariza tampoco en otro tipo de diversidades.

---

240 Ministerio de Relaciones Laborales, <[http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=186&Itemid=180](http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=180)>.

241 AM 1, Ministerio de Relaciones Laborales, RO 173, 26 de diciembre de 2005.

242 *Ibid.*

## Ministerio de Inclusión Económica y Social

Según su Estatuto por Procesos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) tiene como misión:

Garantizar la debida diligencia del Estado en el goce de los derechos económicos y sociales de todos los ecuatorianos, especialmente de los grupos de atención prioritaria y aquellos en situación de pobreza y exclusión, mediante la protección integral, la cohesión e inclusión social y económica, la promoción de la economía popular y solidaria y la construcción de ciudadanía.<sup>243</sup>

El señalar que la misión del MIES se reduce exclusivamente a “ecuatorianos” y no a habitantes, llama la atención en la medida que excluye a las personas de otras nacionalidades que se encuentran en el país, incluyendo a las personas con necesidad de protección internacional. Más adelante se determinan las atribuciones de este ministerio, en las que se puede observar que complementa las funciones del Ministerio de Relaciones Laborales al incluir como uno de sus principales ejes la economía solidaria y la búsqueda de inclusión económica de grupos históricamente excluidos.

Así entre sus atribuciones se señala:

Promover la atención integral de la población a lo largo de su ciclo de vida (niñez, adolescencia, juventud, adultos, adultos mayores), priorizando sus acciones en aquellos individuos o grupos que viven en situación de exclusión, discriminación, pobreza o vulnerabilidad.<sup>244</sup>

En cuanto a las dependencias del MIES que se vinculan con el derecho al trabajo de las personas refugiadas se pueden identificar las siguientes:

### Subsecretaría de Inclusión y Cohesión Social

Esta Subsecretaría tiene la misión de:

Establecer la planificación en su ámbito de acción, proponer políticas y regulaciones para la inclusión y cohesión social, la protección social, la protección familiar y la protección especial, con la finalidad de promover, proteger y reparar los derechos sociales de los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en

243 AM 00391, Estatuto orgánico por procesos del Ministerio de Inclusión Económica y Social, ROS 130, 8 de abril de 2011, art. 3.

244 *Ibid.*

los grupos de atención prioritaria y aquellos en situación de pobreza, desigualdad, discriminación y exclusión.<sup>245</sup>

Al referirse a grupos de atención prioritaria deben considerarse todos los determinados como tales por la Constitución, dentro de los que se encuentran las personas en movilidad y en particular las personas refugiadas.

Forman parte de esta Subsecretaría, la Dirección de Protección Social, la Dirección de Protección Especial y la Dirección de Protección Familiar. Estas dos últimas dependencias por las misiones establecidas en el estatuto orgánico por procesos de este Ministerio deberían incorporar a población refugiada dentro de sus programas. Así, a Dirección de Protección Social tiene como misión “generar los insumos y desarrollar los productos, planes, programas y proyectos para proteger, neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos y contingencias a fin de prevenir las vulneraciones de derechos de las personas de los grupos de atención prioritaria”.<sup>246</sup>

En tanto que la Dirección de Protección Especial tiene funciones similares pero destinadas a grupos que se encuentran en situación de amenaza y violación de sus derechos. En esta tampoco se contempla de manera expresa a personas refugiadas.

### **Subsecretaría de Inclusión Económica Popular y Solidaria**

Esta Subsecretaría tiene como parte de su misión “la definición de acciones y mecanismos para apoyar y promocionar la economía popular y solidaria y sus actores como uno de los pilares del sistema económico social y solidario”.<sup>247</sup> Dentro de ésta se encuentran la Dirección de Factores Económicos y la Dirección de Fomento para la Producción, Distribución y Consumo. No se señalan atribuciones específicas en relación a la inclusión económica de personas inmigrantes y refugiadas.

---

245 *Ibid.*, art. 21.

246 *Ibid.*, art. 22.

247 *Ibid.*, art. 25.



## **Programas del Ministerio de Inclusión Económica y Social**

### **Programa de Protección Social (PPS)**

Este programa tiene como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos de atención prioritaria, principalmente “madres jefes de familia con hijos menores de edad, madres embarazadas, niños menores de cinco años, niños escolares, adultos mayores (personas de 65 años en adelante) y personas con discapacidad”.<sup>248</sup>

El PPS incluye el Bono de Desarrollo Humano, el Crédito de Desarrollo Humano, la Protección Emergente para víctimas de desastres naturales y la Red de Protección Especial que comprende la atención a personas con enfermedades crónicas y catastróficas.

El Crédito de Desarrollo Humano tiene como objetivo generar “oportunidades de autoempleo sustentables para la producción de los sectores Agrícola, Ganadero y Turístico, que conlleven a la consolidación y fortalecimiento de la economía popular y solidaria, obteniendo el incremento paulatino de ingresos del núcleo familiar”.<sup>249</sup> Este crédito está destinado a personas en extrema pobreza. Entre estos programas tampoco se señalan medidas relacionadas con personas refugiadas.

En suma, el MIES tendría un rol clave en el desarrollo de políticas para integración de las personas refugiadas, sobre todo considerando su competencia en el campo de la economía solidaria y la inclusión económica. No obstante, se constata la ausencia de medidas para la inclusión de personas inmigrantes y refugiadas, a pesar de que el mandato de este Ministerio gira en torno a las políticas que garanticen la inclusión de personas refugiadas.

## **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración**

Este Ministerio es relevante en cuanto tiene a su cargo la política en materia de refugio y el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado y aspectos relacionados a ello. El organismo a cargo de dicha materia es la Dirección de Refugio, la cual depende de la Subsecretaría de Asuntos Consulares, Migratorios y Refugio.

248 MIES, <<http://www.pps.gob.ec/PPS/PPS/MisionVision.aspx>>.

249 MIES, <<http://www.cdh.gob.ec/>>.

Cabe mencionar que dentro del Estatuto Orgánico por procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) se contempla como objetivo del ámbito de movilidad “Promover la libre movilidad de los seres humanos y la plena vigencia de los derechos humanos”.<sup>250</sup>

A esta Subsecretaría, como parte de su misión le compete “Dirigir la política de refugio y aplicar la política de movilidad humana para la protección y el respeto de los derechos de los ecuatorianos en el exterior y de los extranjeros en Ecuador, en coordinación con las entidades competentes”.<sup>251</sup> Dentro de esta dependencia se encuentra la Dirección de Refugio cuya misión es “ejecutar la política de refugio, mediante la implementación de programas y proyectos orientados a la protección y el respeto de los derechos de los/as ciudadanos/as extranjeros en el país”.<sup>252</sup>

En el respectivo estatuto se desarrollan las atribuciones y responsabilidades de esta Dirección relacionadas con la generación e implementación de la política. Entre ellas se establece: “transversalizar los enfoques de soberanía, ambiente, género e interculturalidad en la gestión de políticas de refugio, sujetos a los lineamientos institucionales correspondientes”.<sup>253</sup> Al respecto se debe considerar que el enfoque de soberanía genera tensión con los derechos humanos, ya que al aplicar las potestades soberanas del Estado se reduce y restringe la posibilidad del ejercicio de los derechos.

La Dirección de Refugiados actualmente tiene oficinas en Quito, Lago Agrio, Esmeraldas, Santo Domingo y Tulcán.

Entre las funciones del Director de Refugio establecidas por el Estatuto por Procesos de este Minsiterio se señala “Coordinar con instituciones del Estado ecuatoriano el diseño y ejecución de campañas para la atención y protección de derechos de las personas con necesidades de protección internacional”<sup>254</sup> Esto supondría como uno de los roles fundamentales de la Dirección de Refugiados el articular con otras instituciones del Estado para viabilizar el ejercicio de derechos de las personas refugiadas, entre ellos el ejercicio del derecho al trabajo y la inclusión económica de esta población. En este sentido se constata peticiones enviadas desde esta Dirección respecto del acceso a diferentes servicios públicos por parte de

250 AM 118, Estatuto orgánico de estructura organizacional de gestión por procesos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, ROS 139, 2 de mayo de 2011, párr. 3.4, lit. a).

251 *Ibid.*, art. 8.

252 *Ibid.*

253 *Ibid.*, art. 7.

254 *Ibid.*, art. 8, Atribución 3 del Director/a de Refugio.

las personas refugiadas, principalmente en lo referente a seguridad social y educación superior.<sup>255</sup>

### **Política del Ecuador en Materia de Refugio**

En el año 2008 se constituyó el Grupo Promotor en Materia de Refugio, el cual era un grupo de trabajo interinstitucional en materia de refugio integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional. En el mismo año, este grupo de trabajo generó la Política del Ecuador en Materia de Refugio, la cual, desarrollaba lo que hasta ese momento se consideraban como los lineamientos de acción del Estado ecuatoriano en este ámbito.

Entre las metas prioritarias en esta política de Estado, se encontraba la regularización de personas que ameritan la protección internacional, fortalecer la institucionalidad a cargo, adecuar el marco normativo vigente hasta ese momento y el fomento de la inserción de personas refugiadas en condiciones dignas y solidarias. Dentro de esta última meta se contempla el “promover la integración socio-económica de las personas en situación de refugio a través de la generación de ingresos y micro-créditos”.<sup>256</sup>

No obstante, desde la desintegración del Grupo Promotor no se ha realizado un seguimiento a la implementación de las políticas contempladas, por lo que no existe información oficial sobre sus niveles de cumplimiento. Tampoco se han realizado evaluaciones participativas. De todas maneras, este documento sobre Política en materia de Refugio fija obligaciones que deben ser asumidas por el Estado, no solo en el marco del reconocimiento de la condición de refugiado sino que debe ser asumida por las diferentes instituciones encargadas de hacer efectivos otro tipo de derechos, como es el caso del derecho al trabajo.

255 MRECI, Dirección de Refugiados, <http://www.mmree.gob.ec/refugiados/estadisticas/indice.html>.

256 MRECI, “Política del Ecuador en Materia de Refugio”, Quito, 2008, p. 41.

## Ministerio del Interior

Las funciones de este Ministerio están dirigidas a “garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad”.<sup>257</sup> En este se han instituido tres subsecretarías que tienen relación con el ejercicio del derecho al trabajo, principalmente por determinadas atribuciones relacionadas con la seguridad que pueden afectar o restringir derechos de las personas de otras nacionalidades.

### **Subsecretaría de Garantías Democráticas**

La Subsecretaría de Garantías Democráticas ha asumido la rectoría en el combate de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes, para lo cual ha creado una unidad específica para esta materia (Unidad contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes). En este sentido, es relevante la creación de esta Unidad en función de la protección que se puede brindar a las personas refugiadas víctimas de trata considerando el marco de protección y derechos que les asiste.

Además, debe adoptar acciones de prevención adecuadas para que esta población no sea captada por redes de trata, lo cual debe ir en coordinación con las políticas que se adopten encaminadas al acceso al trabajo y la inclusión económica y social de las personas refugiadas.

Dentro de esta misma Subsecretaría se encuentra la Dirección de Protección de Derechos cuya misión es “Desarrollar, dirigir, apoyar y coordinar la ejecución e implementación de políticas internas sobre derechos, así como garantizar la transversalización de derechos fundamentales en todos los niveles de planificación y gestión de la institución a fin de desarrollar capacidades”.<sup>258</sup> A cargo de esta Dirección se encuentra la gestión de los albergues temporales para personas en situación migratoria irregular.

### **Subsecretaría de Policía**

La Subsecretaría de Policía tiene como función la coordinación interinstitucional entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, de la cual forma parte la Policía de Migración encargada del control en el ingreso, la permanencia y salida de las personas de otras nacionalidades. De igual manera,

---

<sup>257</sup> AM 1784, Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, Ministerio del Interior, ROS 102, 17 de diciembre de 2010.  
<sup>258</sup> *Ibid.*, art. 10.

tiene la potestad de detener a aquellas personas que infringen las leyes migratorias para ser sometidas a procesos de deportación de personas de otra nacionalidad en situación migratoria irregular.

### **Intendencias Generales de Policía**

Por otra parte las Intendencias de Policía de cada provincia mantienen niveles de coordinación con este Ministerio aunque dependen directamente de las Gobernaciones en cada provincia. Las intendencias -exceptuando en Quito- tienen a su cargo el procedimiento de deportación.

Como parte de sus competencias, tanto desde la Subsecretaría de Policía como desde las Intendencias Generales de Policía de cada provincia deberían desarrollarse criterios para evitar detener y someter a procesos de deportación a personas refugiadas o que estén en situación irregular que se encuentren trabajando en el país; de igual manera evitar las retaliaciones de empleadores en contra de personas de otra nacionalidad que son amenazadas con la deportación como pretexto para incumplir sus obligaciones laborales.

## **Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**

Al interior del Ministerio de Justicia se pueden identificar dos Subsecretarías que se relacionan con los derechos de las personas refugiadas:

### **Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos**

Bajo esta Subsecretaría se encuentra la Dirección de Derechos Humanos cuya misión es “coordinar la ejecución de políticas transversales que garanticen la plena vigencia de los derechos humanos y promuevan una cultura ciudadana de exigibilidad de sus derechos fundamentales”.<sup>259</sup> Para el cumplimiento de su misión, se establecen acciones de capacitación a funcionarios públicos, generación de directrices para la transversalización de los derechos humanos, entre otras.

En este sentido, esta dependencia tendría la responsabilidad de incluir dentro de las temáticas sobre derechos humanos, el marco de protección a personas refugiadas, sobre todo en la capacitación a funcionarios y funcionarias estatales y a la fuerza pública.

---

259 AM 1, Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos, Ministerio de Justicia, ROS 240, 27 de diciembre de 2007, art. 12.

## Subsecretaría de Desarrollo Normativo

En esta Subsecretaría se encuentra la Dirección de Desarrollo Normativo que tiene como atribución primordial generar “documentos conceptuales con respaldo técnico para la formulación de propuestas o reformas normativas”, “articulados de propuestas normativas y proyectos de Ley”.<sup>260</sup>

En los proyectos normativos y asesoramiento que brinde esta dependencia en la formulación de nueva normativa debe incluirse el enfoque de derechos humanos y el marco de protección para los derechos de las personas refugiadas. En este sentido debe particularizarse en cuanto los aportes a los proyectos de ley del CT y la Ley Integral de Movilidad Humana.

## Servicio de Rentas Internas

El Servicio de Rentas Internas (SRI) es una entidad técnica y autónoma que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos establecidos por Ley mediante la aplicación de la normativa vigente. Se vincula al ejercicio del derecho al trabajo en tanto tiene la facultad de emitir el Registro Único de Contribuyentes (RUC), el cual se ha convertido en requisito para ejercer formalmente actividades económicas de manera autónoma. Así, tiene a su cargo el Régimen Impositivo Simplificado (RISE), el cual es de incorporación voluntaria y reemplaza al pago del IVA y del Impuesto a la Renta, lo que beneficia principalmente a comerciantes denominados informales.

El SRI está presente a nivel nacional a través de sus diferentes agencias en todas las provincias.

# Función Legislativa

La Asamblea Nacional al ejercer su atribución de “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”<sup>261</sup> tiene la obligación de adecuar la normativa a los principios constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, a fin de que la normativa sea garante de los derechos. En ese sentido, debe considerarse también el marco de protección de derechos de las personas refugiadas, tanto en aquellas leyes específicas como en otras que regulen otros derechos.

Para su funcionamiento se divide en trece Comisiones Especializadas Permanentes; una de ellas, y fundamental en el trámite de proyectos de ley en materia laboral y de seguridad social, es precisamente la Comisión de Derecho de los Trabajadores y la Seguridad Social.

El 18 de mayo de 2012 se presentó ante el Presidente de la Asamblea Nacional el Proyecto de Código Orgánico de Trabajo preparado por el Frente Unitario de Trabajadores y la Unión General de Trabajadores.

El 29 de mayo el Presidente de la Asamblea Nacional (AN) entregó el Proyecto al Secretario General de la Asamblea Nacional para que sea difundido entre los asambleístas y la ciudadanía y sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente. El 4 de junio de 2012 el Secretario General de la AN y del CAL, en cumplimiento de la Resolución adoptada por éste último, remitió al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

De la lectura del texto del proyecto se puede constatar que no está contemplada una normativa específica para los trabajadores en movilidad. No obstante, dado que el proyecto de Ley está aún en discusión es un espacio importante para incluir normas específicas que protejan el derecho al trabajo de las personas refugiadas.

De igual manera el 14 de febrero de 2011 se aprobó en la Asamblea Nacional la Ley de Defensa y Desarrollo del Trabajador Autónomo y el Comerciante Minorista, sin embargo ésta fue vetada totalmente por el Presidente de la República el 14 de marzo de 2011.

---

261 CRE, art. 120, num. 6.

# Función Judicial

Según el art. 177 de la Constitución de la República la Función Judicial se compone, entre otros, de órganos jurisdiccionales encargados de administrar justicia, contando entre ellos, los siguientes:

## Jueces y juezas del trabajo

El CT crea los jueces y juezas en esta materia quienes se encargan de manera privativa de resolver en primera instancia los conflictos individuales que emanan de las relaciones laborales. Estos jueces tienen competencia provincial.<sup>262</sup>

## Cortes provinciales de Justicia

Las Cortes Provinciales de Justicia son competentes para resolver los conflictos en segunda instancia de cada provincia. En cada Corte Provincial existe una Sala especializada en lo laboral.<sup>263</sup>

## Corte Nacional de Justicia

La Corte Nacional de Justicia es competente para conocer los recursos de casación. En la Corte Nacional existe también una sala especializada de lo laboral.<sup>264</sup>

Las juezas, jueces de trabajo y las salas especializadas de las Cortes Provinciales de Justicia y de la Corte Nacional de Justicia deben cumplir un rol de gran importancia en la protección del derecho al trabajo de las personas refugiadas, dada su potestad de aplicar la normativa para la resolución de conflictos, en este caso, en materia laboral. En sus fallos deben aplicar el marco de protección nacional e internacional para la protección de personas refugiadas. Al respecto, hasta el momento no se han ubicado sentencias que generen jurisprudencia favorable al ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas, no obstante la potencialidad para emitir este tipo de fallos.

262 CT, art. 568.

263 Código Orgánico de la Función Judicial, ROS 544, 9 de marzo de 2009, art. 209 y 183.

264 *Ibid.*



# Función de Transparencia y Control Social

**E**n el art. 204 de la Constitución de la República se creó por vez primera la Función de Transparencia y Control Social, con el objeto de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público así como de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público; incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y, prevenir y combatir la corrupción.

## Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo (DPE) es la institución del Estado encargada de la promoción y protección de los derechos humanos. En este sentido la Constitución le otorga las siguientes atribuciones:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.<sup>265</sup>

En razón de estas competencias la DPE es el organismo llamado a proteger los derechos de todas las personas incluyendo las personas refugiadas. Para ello se le ha conferido la facultad de interponer las garantías

---

265 CRE, art. 215.

constitucionales frente a las acciones u omisiones estatales que conlleven violaciones de este derecho. En este contexto, puede observar a las instituciones estatales y privadas que vulneren o amenacen con vulnerar el derecho al trabajo de las personas refugiadas, así mismo puede requerir la reformulación de políticas públicas si éstas vulneran o amenazan con violentar los derechos humanos. Cabe indicar que este organismo tiene una estructura nacional, conformada por Delegaciones Provinciales.

La DPE ha emitido algunas resoluciones y pronunciamientos en el ámbito de la movilidad humana, particularmente relacionados con detenciones y procesos de deportación a personas en situación migratoria irregular y refugiadas. Además, ha interpuesto acciones de protección en casos de personas refugiadas que han sido discriminadas en el acceso al sistema financiero.<sup>266</sup>

## Superintendencia de Bancos

La Superintendencia de Bancos “Tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros, determinadas en la Constitución y en la Ley.”<sup>267</sup> Se ha incluido a esta Institución en razón de las dificultades que presentan las personas refugiadas para acceder a los servicios bancarios y así hacer efectivos sus salarios. En este sentido la Superintendencia ha emitido circulares a nivel nacional insistiendo en el derecho de las personas refugiadas a acceder a los servicios bancarios.<sup>268</sup>

---

266 DPE, Pronunciamiento Defensorial 005-Dnprf-20 71 expediente -50256-Dnprf-2011-Jlgn, 31 de mayo de 2011.

267 Ley de General de Instituciones del Sistema Financiero, RO 250, 23 de enero de 2001, art. 171.

268 Superintendencia de Bancos, Oficio PJ-2011-342, 29 de junio de 2011, dirigido a todo el Sistema Financiero.

# Función Electoral

Encargada de garantizar los derechos políticos que se expresan a través del sufragio<sup>269</sup> esta conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. De estos organismos, el Consejo Nacional Electoral es el encargado de organizar los procesos electorales y por ende tiene como competencia el registro de candidatos. Al respecto hay que tomar en cuenta que según la normativa ecuatoriana para acceder a los cargos de elección popular de carácter nacional se requiere ser ecuatoriano, si bien cabría la posibilidad de que personas de otras nacionalidades accedan a cargos de representación local, se establece como requisito se residente por al menos cinco años, lo que inhabilitaría a las personas refugiadas puedan acceder a gobiernos seccionales.<sup>270</sup>

## Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

El IESS “es una entidad pública descentralizada, creada por la Constitución Política, dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio”<sup>271</sup>, hoy denominado seguro universal obligatorio en todo el territorio nacional.

Según el organigrama institucional se contempla una dependencia a nivel de dirección con jurisdicción nacional para la gestión de cada uno de los seguros que forman parte del Seguro General Obligatorio. De esta manera encontramos las siguientes dependencias:

- Dirección de Seguro General de Salud Individual y Familiar.
- Dirección Sistema de Pensiones.
- Dirección Seguro General de Riesgos del Trabajo.

---

269 CRE, art. 217.

270 Ley Orgánica Electoral. Código de la Democracia, ROS 578, 27 de abril de 2009, art. 95.

271 Reglamento Orgánico Funcional del IESS, RO 222, 1 de diciembre de 2003, art. 1.

- Dirección de Seguro Campesino.
- Dentro de cada una de estas direcciones se ubica una Subdirección encargada el aseguramiento y control de las prestaciones.

Por otra parte, las Direcciones Provinciales “tienen como misión la aplicación de las estrategias de aseguramiento obligatorio, la recaudación oportuna de las aportaciones de los empleadores y asegurados, y la calificación del derecho a prestaciones de los afiliados comprendidos en la circunscripción geográfica de su competencia [...]”.<sup>272</sup>

Entre las diferentes dependencias del IESS tiene importancia fundamental la Dirección de Seguro General Individual y Familiar, a través de la cual, frente a la ausencia de normativa que viabilice el acceso de personas refugiadas a la seguridad social se ha implementado la política de emisión de números específicos esta población, aspecto que si bien no está regulado en ningún instrumento jurídico se la ha adoptado como una práctica coyuntural que permite el acceso a la seguridad aunque con serias limitaciones.

## Conclusiones generales:

- Las políticas de carácter nacional como el Plan de Desarrollo y la Política del Ecuador en Materia de Refugio hacen un débil posicionamiento del derecho al trabajo de la población refugiada, lo que se refleja en una falta de voluntad política en este tema y su falta de incorporación dentro de los temas institucionales como un aspecto prioritario.
- Del examen a la institucionalidad y políticas públicas estatales relacionadas con el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social de las personas refugiadas se puede evidenciar que el tema se concentra en las instituciones que tienen competencias directas sobre el reconocimiento formal de la condición de refugiado, es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus dependencias. Los órganos y dependencias de otros ministerios no incorporan expresamente a la población refugiada dentro de sus competencias. Esto también refleja una

---

<sup>272</sup> *Ibid.*, art. 18.

limitada coordinación institucional en función de garantizar de manera integral los derechos de estas personas, lo que se traduce en una dispersión de la institucionalidad.

- La protección a las personas refugiadas y por tanto la garantía a otros derechos como es el caso del trabajo y la seguridad social no se transversaliza en los órganos y dependencias de la estructura del Estado. Por el contrario, hay programas y políticas que no son accesibles a las personas refugiadas a pesar de que su objetivo es atender a grupos de atención prioritaria. Esto es visible sobre todo en el MIES en los programas destinados a la inclusión económica, caso similar se observa con el SECAP que excluye de las becas a personas refugiadas.
- Las políticas sectoriales son limitadas al ser restringidas a personas ecuatorianas o se mantienen bajo una omisión de definición de los grupos de atención prioritaria en términos formales y dentro de los cuales no se destaca expresamente a la población refugiada. Y en otros casos, se apela a una visión de universalidad, que excluye el tratamiento particular de la diversidad.
- La ausencia de la población refugiada en las políticas públicas hace que éstas no cumplan con la función de garantía de derechos que determina la Constitución, por el cual, deben buscar la materialización de los derechos reconocidos. Tampoco se establecen medidas de protección especial dirigidas a la población refugiada para que pueda ejercer sus derechos plenamente, en particular el derecho al trabajo y a la seguridad social.
- En relación similar a lo que ocurre con la normativa, en el caso de la política pública a pesar de que en el Plan Nacional para el Buen Vivir incluye lineamientos de política específicos sobre personas en movilidad y en particular relacionados con derechos laborales, estos no son asumidos por las políticas de los ministerios. Se mantiene como limitaciones la nacionalidad y la condición migratoria.



Tercera Parte:  
PERCEPCIONES Y RESPUESTAS  
INSTITUCIONALES FRENTE AL  
DERECHO AL TRABAJO DE LA  
POBLACIÓN REFUGIADA

---





**E**n esta sección se busca identificar los principales nudos críticos que las personas con necesidad de protección internacional enfrentan al momento de ejercer el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social; y a su vez recabar las respuestas que las instancias estatales responsables de garantizar estos derechos han adoptado frente a esta problemática, y analizar la adecuación de las mismas a la realidad y al marco de protección nacional e internacional de las personas refugiadas.<sup>273</sup>

La recolección de información para esta investigación se ha realizado en tres ciudades: San Lorenzo, Ibarra y Quito, las que han sido seleccionadas bajo los siguientes criterios:

San Lorenzo: en razón de su condición fronteriza con Colombia y por ende la importante presencia de personas refugiadas provenientes de aquel país. Por otra parte, la identificación población colombiana que trabaja en palmicultoras de la zona.

Ibarra: geográficamente es una ciudad intermedia entre la frontera y la capital, Quito. En poblaciones cercanas a Ibarra existe un sinnúmero de floricultoras en las que laboran personas ecuatorianas y de otro origen nacional, particularmente colombianas.

Quito: se ha determinado esta ciudad en razón de ser la capital del país y por tanto donde se concentra la institucionalidad que determina las políticas públicas. Por otra parte, Quito es la ciudad de mayor concentración de personas refugiadas en Ecuador.

---

273 Al referirse a personas refugiadas se asumirá que están incluidas quienes se encuentran como solicitantes de tal condición, excepto si se hiciera una especificación al respecto.

# Metodología

Para la recolección de información que sustenta este diagnóstico se llevaron a cabo las siguientes actividades:

1. Talleres con población refugiada para recolección de Información.

Los talleres tuvieron como finalidad conocer en cada una de las localidades determinadas para este estudio las principales problemáticas que deben enfrentar las personas refugiadas en el ejercicio del derecho al trabajo y la seguridad social y a la vez identificar las alternativas y respuestas que surgen de las instituciones.

Con este objetivo se realizaron tres talleres de recolección de información, uno en cada localidad a los que asistieron un total de 40 personas con necesidad de protección internacional. Estos talleres se llevaron a cabo en las siguientes fechas:

## Cuadro 28

Talleres de recolección de información

Localidad	Número de participantes	Condición de Refugio	Nacionalidad	Edad	Etnia
San Lorenzo (sábado 19 de mayo de 2012).	16 participantes: 9 mujeres, 7 hombres.	9 Solicitantes; 7 reconocidos.	Todas las personas de nacionalidad colombiana.	Entre los 22 y 45 años.	11 afrodescendientes; 3 indígenas Awá; 1 mestiza; 1 mulata.
Ibarra(sábado 2 de junio de 2012).	16 participantes: 6 mujeres, 10 hombres.	8 Solicitantes 8 reconocidos.	Todas las personas de nacionalidad colombiana.	Entre los 18 y 50 años.	9 mestizas; 3 afrodescendientes; 4 blancas.
Quito(sábado 9 de junio de 2012) .	8 participantes: 4 mujeres, 4 hombres.	4 solicitantes, 4 reconocidos.	Todas las personas de nacionalidad colombiana.	Entre los 21 y 58 años.	4 mestizas; 3 afrodescendientes; 1 mulata.

Fuente: Memorias de talleres.

Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

Adicionalmente, se realizó una entrevista específica con una persona refugiada que accedió a un puesto en el sector público.

2. Entrevistas con funcionarios públicos e instituciones privadas de atención a personas refugiadas.

Con la finalidad de conocer con mayor precisión las respuestas institucionales a las problemáticas de las personas refugiadas y profundizar en las políticas sobre derecho al trabajo, se definió la realización de entrevistas con funcionarios/as de instituciones públicas y privadas cuyas funciones inciden de manera directa en el ejercicio de este derecho por parte de las personas refugiadas.

Sin embargo, no todas las instituciones permitieron que se lleve a cabo las entrevistas solicitadas. En este sentido, es notorio el caso del Ministerio de Relaciones Laborales, rector de las políticas laborales para el sector público y privado, al cual, se solicitaron entrevistas con varias instancias, tales como la Coordinación de Inspectores, la Unidad de Migraciones Laborales y la Subsecretaría de Trabajo y Empleo. De estas instancias solo la Coordinación de Inspectores accedió a ser entrevistada, en tanto que la Unidad de Migraciones señaló verbalmente no haber sido autorizada para dar la entrevista y la Subsecretaría de Trabajo y Empleo aplazó indeterminadamente la fecha de la entrevista; por lo cual hasta el cierre de la presente investigación no se pudo llevar a cabo.

En cuanto a otras instancias públicas se realizaron las siguientes entrevistas:

**Cuadro 29**  
Entrevistas a entidades públicas

Lugar	Entidad	Fecha
Quito	Coordinación de Inspectores del Trabajo.	8 de junio de 2012.
	Dirección Nacional de Riesgos del Trabajo del IESS.	21 de mayo de 2012.
	Dirección de Afiliación y Cobertura IESS.	21 de mayo de 2012.
Ibarra	Comisaría de Higiene del Municipio de Ibarra.	14 de junio de 2012.
	Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo.	1 de junio de 2012.
	Dirección Regional del Ministerio de Relaciones Laborales.	1 y 14 de junio de 2012.
	Ex Delegada Provincial de la Defensoría del Pueblo.	6 de junio de 2012.
San Lorenzo	Vicealcaldesa de San Lorenzo.	18 de junio de 2012.

Fuente: Registro de entrevistas.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

En cuanto a las entrevistas realizadas a organizaciones de sociedad civil y organismos internacionales se encuentran las siguientes:

**Cuadro 30**  
Entrevistas a organizaciones de sociedad civil  
y organismos internacionales

Lugar	Organización	Fecha
Quito	Misión Scalabriniana (caso).	1 de junio de 2012.
San Lorenzo	Oficina de atención jurídica SJRM.	19 de mayo de 2012.
Ibarra	Oficina de ACNUR Ibarra.	1 de junio de 2012.
	Oficina de HIAS, Ibarra.	1 de junio de 2012.
	Oficina FEPP, Ibarra.	1 de junio de 2012.
	Pastoral Social Cáritas.	14 de junio de 2012.

Fuente: Registro de entrevistas.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

### **Peticiones de información**

De igual manera se formularon peticiones de información a algunas instituciones públicas y privadas que están vinculadas con el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas. No obstante, el nivel de respuesta a estas peticiones es variado ya que no todas las dependencias han respondido o tienen la información solicitada.

**Cuadro 31**  
Peticiones de información

Institución	Respuesta	Observación
Ministerio de Relaciones Laborales	Sí.	Se presentaron 2 peticiones de información. Solo fue respondida medianamente una de ellas por correo electrónico. No se remitieron estadísticas solicitadas.
IESS	Sí.	Respuesta por escrito. No se remitieron estadísticas solicitadas.
Servicio de Rentas Internas	Sí.	Respuesta por escrito.
Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)	Sí.	Respuesta por escrito.
SENESCYT	No.	

Institución	Respuesta	Observación
Junta Nacional de Defensa del Artesano	Sí	Respuesta por escrito. No se remiten estadísticas solicitadas.
Secretaría de ordenamiento territorial del Municipio de Quito	No	
Conquito (Agencia Metropolitana de Empleo)	No	
Cámara de Comercio de Quito	Sí	No se responde con precisión a la petición realizada.

Fuente: Registro de peticiones.  
Elaboración: Javier Arcentales, PADH, 2012.

## Percepciones y respuestas institucionales

Es importante poner en evidencia que el derecho al trabajo es percibido por quienes participaron en los talleres de recolección de información como un elemento vital para el acceso a servicios y el ejercicio de otros derechos. No obstante, los esfuerzos por trabajar chocan con serias dificultades que se vinculan con la discriminación, trabas de carácter normativo, prácticas institucionales y otros aspectos que impiden el ejercicio pleno de este derecho. Esto se puede sintetizar en el comentario de uno de los participantes en el taller de recolección de información en Quito:

Uno viene de una situación muy difícil, entonces para conseguir una forma de empezar a trabajar en cualquier cosa es imposible. La gente ha perdido la credibilidad en los colombianos. Por ahí hay gente que ha cometido sus errores y entonces qué sucede; yo he luchado, trabajado, gracias que no me ha faltado el pan de cada día. Pero nunca he podido acumular un capital para decir me voy a poner un negocio.<sup>274</sup>

Las personas refugiadas miran a Ecuador como un país donde han podido refugiarse de la violencia; sin embargo reconocen que las condiciones para ejercer el derecho al trabajo no son las mejores incluso para las personas ecuatorianas. Así, una de las participantes en el taller de la ciudad de Ibarra señala:

274 Taller de recolección de información, Quito, 9 de junio de 2012 (Taller Quito).

Este es un país que te da la posibilidad de refugiarte de una situación de la que nosotros venimos y tenemos que darnos cuenta que es un país donde no hay mucha oportunidad, el mismo ecuatoriano está pasando por una situación difícil. Yo veo que con el tiempo que tiene uno ya pone los pies sobre la tierra y acá con la poca oportunidad que hay si hay la forma de poner un negocio y la mayoría somos ambulantes, vendemos caramelitos.<sup>275</sup>

Es importante resaltar del comentario anterior la relación que se hace con el ejercicio del derecho al trabajo por parte de las personas ecuatorianas, ya que en muchos casos las vulneraciones de los derechos laborales son similares; con la salvedad de la situación de mayor complejidad de las personas refugiadas, en razón, de no estar en su país de origen y requerir protección especial.

Por otra parte, se observa que las estrategias para obtener un empleo y generar recursos son diversas. En inicio, quienes tienen amigos o familiares en Ecuador se vinculan a las actividades que éstos realizan o les recomiendan; no obstante este tipo de trabajos pueden ser de carácter temporal. Quienes no tienen personas conocidas en Ecuador deben enfrentar un contexto de mayor complejidad, ya que no ven tan fácil el solicitar la ayuda de otras personas de su misma nacionalidad por motivos de seguridad.

A pesar de ello, la búsqueda por mejorar las condiciones laborales y sus ingresos es una constante, lo que hace que las personas trabajen en diferentes modalidades incluso de manera simultánea, es decir, al tiempo que tienen un trabajo en relación de dependencia realizan actividades autónomas de comercio, sea de manera individual o familiar. De igual manera, hay personas que mantienen una actividad recurrente pero que en determinada época del año realizan otras actividades, por ejemplo el comercio informal en épocas de navidad.

En términos generales, pese a las diferentes formas de trabajo que se realizan; los ingresos que se perciben no son altos. De las personas que participaron en los talleres de recolección de información más de la mitad indican percibir menos de US \$ 200 mensuales, lo cual, es inferior al salario mínimo vital.<sup>276</sup> Esto ha significado una reducción de sus ingresos en relación con lo que percibían en su país de origen.

---

275 Taller de recolección de información, Ibarra, 2 de junio de 2012, (Taller Ibarra).

276 A la fecha el salario mínimo vital es de US \$ 292. Ministerio de Relaciones Laborales, <[http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=557%3Asalarios-minimos-sectoriales-y-salario-basico-unificado&catid=125&Itemid=52](http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=557%3Asalarios-minimos-sectoriales-y-salario-basico-unificado&catid=125&Itemid=52)>.

En cuanto el nivel de formación, este no incide favorablemente en el ejercicio del derecho al trabajo, ya que la mayoría de las personas que participan en el taller señalan tener la secundaria como su nivel más alto, lo que los excluye de acceder a puestos en los que se requiere un título profesional y que son mejor remunerados. Ninguna de las persona señala haber ingresado a un centro educativo o de capacitación profesional en Ecuador.

A continuación se profundiza en las diferentes dinámicas de trabajo que realiza la población refugiada. Se inicia con un apartado específico del tema de discriminación debido a su recurrencia en la información recabada y su identificación como uno de los principales aspectos que dificultan el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas.

## Discriminación de las personas refugiadas en el ejercicio del derecho al trabajo

Un aspecto común en las tres localidades que es transversal a todas las modalidades de trabajo es la discriminación en el campo laboral contra las persona refugiadas, el cual constituye el principal aspecto mencionado por las personas participantes en los talleres que imposibilita el lograr el pleno ejercicio del derecho al trabajo. Así, por ejemplo, en el taller de recolección de información realizado en San Lorenzo, una persona expresa:

Nuestro país, Colombia, está azotado por la violencia y de hecho los que estamos aquí la hemos sufrido de una u otra forma. Hay compatriotas que van a conseguir trabajo y la gente de acá les dice: 'no, no, no, los colombianos son matones, son ladrones' y hasta algunos les han tirado las puertas encima. Sabemos que en nuestro país hay violencia, pero no todos los que estamos acá somos así; salimos huyendo de la violencia de nuestro propio país, y usted que viene vulnerable, perdiendo su empleo, su casa, viene corriendo con sus hijos y de pronto llega a buscar un refugio. Sí se hace duro.<sup>277</sup>

En igual sentido, en el taller realizado en Quito uno de los participantes afirma que “solamente por ser uno colombiano está negado casi para la mayoría de los empleos [...] No sé si en otros países sea igual, pero aquí es un problema grave por ser extranjeros y aparte de ser extranjeros por ser colombianos”.<sup>278</sup>

277 Taller de recolección de información San Lorenzo, 19 de mayo de 2012 (Taller San Lorenzo).

278 Taller Quito.

En este mismo sentido se encuentran otros testimonios, entre los cuales podemos encontrar el siguiente recogido en el taller realizado en la ciudad de Ibarra: “Yo creo que el problema es la discriminación; nos discriminan por el solo hecho de ser colombianos y si uno va a pedir trabajo y ven que eres colombiano no te lo dan y si le dan trabajo a uno te pones a trabajar y a los 15 días lo echan. A mí me ha pasado”.<sup>279</sup>

La percepción común es que la discriminación se da principalmente en razón de la nacionalidad colombiana y el estereotipo generalizado que la vincula con la delincuencia. Así, otra persona participante en los talleres indica: “La primera vez que nos fuimos a trabajar a Ambato, la primera persona que nos recibió fue un señor de unos 60 a 70 años y nos dijo: colombianos ladrones, no vienen sino a robar”.<sup>280</sup>

A la discriminación en razón de la nacionalidad se pueden sumar otros factores como el pertenecer a una determinada etnia. Esto se pone en evidencia en varios testimonios recogidos. Así una persona refugiada afrodescendiente percibe que en el medio en el que se desenvuelve se considera que “todas las personas refugiadas negras son peligrosas”.<sup>281</sup> Estos factores de discriminación hacen que los dispositivos de control se concentren en determinados grupos poblacionales, tal es el caso de los controles migratorios, antidelinCUenciales o de otro orden. Ello, se pone evidencia en el relato de una mujer afrodescendiente participante en el taller de Ibarra, quien comenta el maltrato del que fue víctima su hijo por parte de un agente de la Policía Nacional.

La mujer manifiesta que el agente de Policía se dirigió a su hijo diciendo: “Ve negro, los papeles y él pasó su carnet de refugio”.<sup>282</sup> Luego añade, “lo arrinconaron allá y tenía miedo que le topen. El policía le dijo ¿Ah que no te gustó?”, entonces para subirte al carro y él preguntó: “pero ¿por qué? y que cuando llega allá que por escándalo público”. Finalmente el hijo de esta mujer fue privado de su libertad por doce días tras ser juzgado por el Intendente General de Policía de Imbabura bajo la acusación de escándalo público. La mujer concluye su relato señalando “parece que el intendente no quiere a los colombianos y cuando son negros peor”.<sup>283</sup>

---

279 Taller Ibarra.

280 *Ibid.*

281 *Ibid.*

282 *Ibid.*

283 *Ibid.*



Además de estos factores de discriminación que deben enfrentar, se identifican otros basados en estereotipos sexistas que se reproducen en la cotidianidad. Así una mujer participante en los talleres señala “El ser refugiado es estar marcado. Te ven como ladrón, prostituta. Y todos creen que todas las mujeres colombianas somos prostitutas”.<sup>284</sup>

Estos factores de discriminación no solo operan al momento de la búsqueda de un empleo sino también en las condiciones laborales en el que este se desempeña y en la diferencia en pagos de salarios. Esto se pone de manifiesto en salarios inferiores a los ganados por personas ecuatorianas a pesar de realizar el mismo tipo de trabajo, principalmente en palmiticultoras y florícolas, casos sobre los cuales se profundizará más adelante.

En los tres talleres para la recolección de información se pone en evidencia cómo la condición migratoria afecta directamente a la posibilidad de acceder a un trabajo. “Porque si uno no tiene todos los documentos en regla, se abusan y te pagan lo que sea. Es bastante el abuso que uno recibe cuando uno no tiene documentos”,<sup>285</sup> comenta uno de los participantes en Quito. En este mismo sentido se expresa una mujer en San Lorenzo quien manifiesta: “Yo creo que nuestra mayor dificultad aquí es por los carnés [...] y sin visa y con mi hoja de vida no me podían dar trabajo porque me decían que necesitaba la cédula o la visa. Y ya llevo 6 meses acá, buscando trabajo si se consigue, pero nosotros como colombianos sin los documentos legales estamos en el limbo”.<sup>286</sup>

Sin embargo, en el caso de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado a pesar de que se encuentran en situación regular y tienen documentación oficial emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, esta se convierte muchas veces en otro factor de discriminación al momento de conseguir trabajo. Lo cual se agrava aún más cuando el documento se emite en hoja de papel simple y no con el formato plástico usual.

“Acá hay gente que no sabe qué es la visa de refugiado, y tienen miedo y prefieren no meterse en problemas dándonos trabajo”,<sup>287</sup> señala una persona al referirse a las veces que ha debido presentar el carné de refugiado para identificarse. De igual manera, han visto afectado su derecho

---

284 Taller Ibarra.

285 Taller Quito.

286 Taller San Lorenzo.

287 Taller Quito.

al trabajo las personas que han estado en condición de solicitantes de asilo por largos períodos, quienes se consideraban en un limbo, sin tener certeza de su regularidad en el país. En Ibarra señala una mujer: “Nosotros hemos decidido no decir que somos refugiados”.<sup>288</sup>

Si bien la percepción de discriminación por diversos factores es común en las tres localidades, en la ciudad de Ibarra esta percepción tiene un mayor acento.

Así, la ex Delegada de la Defensoría del Pueblo en Imbabura manifiesta que: “El mayor número de las denuncias y quejas recibidas por parte de personas de otra nacionalidad giraban en torno al tema de la discriminación”.<sup>289</sup> La cual a su modo de ver se manifiesta en la población, pero que puede ser profundizada desde las prácticas de las autoridades, particularmente del gobierno local. Esta opinión coincide con las expresiones de los participantes en el taller de recolección de información de dicha ciudad, la del Equipo de Atención Jurídica de la Pastoral Social y de la Oficina de HIAS, que hacen referencia a las prácticas polémicas del Comisario de Higiene del Municipio de Ibarra que ha dificultado el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas que realizan trabajos autónomos.

Las respuestas institucionales para prevención de la discriminación han sido limitadas y, en efecto, no se identifica un programa desde el Ministerio de Relaciones Laborales que mantenga este objetivo. En la entrevista realizada a la Coordinadora de Inspectores en la ciudad de Quito se señala que si bien los inspectores no hacen diferencia al momento de atender a una persona ecuatoriana o de otra nacionalidad, se dejó entrever que sí existe una mirada diferente entre estas dos poblaciones: “Hay algo que hay que considerar, siempre se contrata primero un nacional y luego un refugiado, siempre va a haber una mirada interna [...] hay que equilibrar [...] pero la caridad comienza en casa”.<sup>290</sup>

No obstante, desde otros ámbitos se han realizado esfuerzos por combatir la discriminación y mejorar las condiciones laborales de las personas refugiadas. Así, por ejemplo, la Mesa de Movilidad Humana de Ibarra, la cual aglutina a diferentes ONG vinculadas al trabajo con personas en movilidad, ACNUR y DPE, definió como tema central de sus actividades para

---

288 Taller Ibarra.

289 Entrevista a ex Delegada de la Defensoría del Pueblo de Imbabura, realizada por Susy Garbay Ibarra, 6 de junio de 2012, (Entrevista ex delegada DPEI).

290 Entrevista a Coordinadora de Inspectores del Trabajo, realizada por Javier Arcentales, Quito, 8 de junio de 2012.

el año 2012 el derecho al trabajo. En este sentido, una de las iniciativas que se llevó a cabo fue la realización de un foro con autoridades locales y nacionales relacionadas con el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas. Este evento se encaminó a la sensibilización de las y los funcionarios y la búsqueda de acciones por parte de las autoridades. Sin embargo, los compromisos adquiridos en este espacio no fueron llevados a la práctica por el cambio de autoridades, principalmente la Dirección Regional del Trabajo del Ministerio de Relaciones Laborales.

### **Percepciones sobre el ejercicio del derecho al trabajo de las mujeres refugiadas**

Las diferentes experiencias de las mujeres que participaron en los talleres de recolección de información en las tres ciudades dan cuenta de que la inserción en el mercado laboral no es fácil. Esto ocurre por la interacción simultánea de diversos factores que configuran un contexto complejo para el ejercicio del derecho al trabajo. Como se ha señalado al inicio del presente documento, uno de los principales factores que dificultan el ejercicio del derecho al trabajo para la población refugiada es la discriminación a causa de la nacionalidad y de la condición de refugiado. Estos factores de discriminación tienen una resonancia especial en el contexto de las mujeres, ya que hacen juego a las diferentes manifestaciones de las estructuras patriarcales ya establecidas en las poblaciones locales -que no distan de las del país de origen- y que determinan roles específicos en el campo laboral y generan estereotipos sexistas vinculados al origen nacional.

En este sentido, un testimonio de una mujer refugiada en Quito da cuenta de cómo percibe que es juzgada por el entorno. “Ser colombiana y ser mujer es tener una mayor vulnerabilidad y parece que es notoria [...] mujer colombiana y sola no es bien vista”.<sup>291</sup> Este ha sido el principal inconveniente que ha tenido que enfrentar al momento de conseguir un trabajo. La persona que ha dado este testimonio tiene un nivel académico de posgrado, sin embargo, tal como ella señala “[...] los prejuicios pareciera que ya le determinan a una el trabajo. Como que para las mujeres colombianas, en los mejores casos, servimos para vender cosas y sino pues en bares o prostitutas”.<sup>292</sup>

291 Entrevista a mujer inga, colombiana, refugiada, de 46 años, realizada por Javier Arcentales, Quito, 12 de septiembre de 2012.  
292 *Ibid.*

Estos prejuicios han determinado en el imaginario de la población local actividades específicas para las cuales supuestamente son idóneas las mujeres, en particular colombianas, lo que ha provocado que en casos como el de la persona entrevistada, no puedan acceder a un trabajo adecuado a su nivel de preparación académica, debiendo finalmente dedicarse a la venta de empanadas y cosméticos, actividades que nunca había realizado en su país de origen. Además, su experiencia da cuenta también que las ONG que manejan proyectos para inserción laboral de personas refugiadas ofrecen opciones a personas con niveles de mayor preparación académica y experiencia laboral.

Por tanto, se suman a la división de roles tradicionales en el trabajo los estereotipos que desde el imaginario de la población local se creen pertinentes para las mujeres refugiadas, en particular colombianas, lo que implica una reducción de posibilidades en el campo de trabajo formal y en consecuencia la búsqueda de sustento en trabajo informal. Este contexto puede repercutir de manera desfavorable para mujeres embarazadas, jefas de familia o en edades que según el mercado de trabajo no las considera como idóneas para ser contratadas.

En un estudio sobre condicionantes de género en los procesos de ingreso y permanencia de mujeres colombianas, peruanas y chinas a Ecuador se pueden encontrar testimonios que dan cuenta de estas realidades:

Trabajé hasta los cuatro meses, porque la señora donde trabajaba dijo embarazada que ya no [...] Intenté conseguir trabajo en otro lado, pero me decían embarazada no (Colombia 4).

Uno puede tener la experiencia y capacidad, pero a los 45 es como que no vales [...] Desde los 40 para acá yo he tratado de conseguirme un trabajo estable, pero no puedo. (Colombia 3).<sup>293</sup>

Si bien estas formas de discriminación y vulneración de las garantías del derecho al trabajo no ocurren exclusivamente hacia las mujeres de otras nacionalidades, sino que tienen lugar con frecuencia en contra de la población local. No cabe duda que la condición de refugiadas hace que este tipo de prácticas tengan una mayor resonancia y por tanto generen

293 Gina Benavides, "Condicionantes de género en los procesos de ingreso y permanencia de mujeres colombianas, peruanas y chinas a Ecuador", Quito, tesis de Maestría Derechos Humanos y Democracia en América Latina, UASB-E, 2011, p. 93.

contextos de mayor vulnerabilidad de derechos, al ser un entorno que resulta ajeno al que se llega de manera involuntaria.

Otro ámbito en el que han encontrado trabajo las mujeres refugiadas es el trabajo doméstico. Sin embargo, sus empleadores no siempre cumplen con sus obligaciones, tales como la afiliación al seguro social o el pago de salarios ajustados a la ley. De hecho, según sus testimonios, la relación laboral tiene lugar sin que haya un contrato firmado. Un testimonio señala: “Yo trabajé en casa de una señora, acá en Ibarra [...] no había nada escrito solo ella me decía lo que tenía que hacer, y a veces me pagaba lo que me dijo y otras no, porque decía que ella no tenía plata. Un día me dijo ya no vengas más y me dio el último pago y ya [...] trabajé como 6 meses”.<sup>294</sup>

Estos diversos aspectos relacionados con el ejercicio al derecho al trabajo de las mujeres deben ser tomados en cuenta al momento de desarrollar políticas públicas y particularmente en la adopción de acciones afirmativas puedan incluirse a mujeres refugiadas considerando sus contextos y necesidad de protección internacional. Además, los programas de vigilancia de cumplimiento de obligaciones de los empleadores por parte de las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales inspectores e inspectoras del trabajo deben hacer especial consideración en los casos de mujeres refugiadas, máxime aquellas que laboran en trabajo doméstico u otras actividades en que pueden ser recurrentes las vulneraciones de derechos. Por su parte, las ONG también deben considerar los diversos perfiles de las personas refugiadas a fin de facilitar, en la medida de lo posible, su inserción en el ámbito laboral.

## Trabajo bajo relación de dependencia

Como se ha visto, una de las principales dificultades que enfrenta la población refugiada que busca trabajar bajo relación de dependencia es la discriminación, la cual es reiterativa en las diferentes modalidades de trabajo. Sin embargo, existen otras problemáticas sobre las cuales profundizar y determinar si las respuestas que se ha dado desde las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que trabajan con esta población han posibilitado un mejor ejercicio del derecho al trabajo de la población refugiada.

---

294 Taller Ibarra.

## Trabajo de personas refugiadas en el sector privado

### Autorizaciones laborales

Hasta el 2 de julio de 2012 se encontraba vigente la exigencia de autorizaciones laborales para personas refugiadas que trabajen bajo relación de dependencia, las cuales debían ser gestionados en las Direcciones Regionales del Ministerio de Relaciones Laborales. En los talleres de recolección de información se pudo constatar que esta disposición es poco conocida y que a mayor distancia de la capital su aplicación es menos frecuente. Así de las personas que participaron en San Lorenzo, ninguna conocía sobre la obligación de obtener este permiso y en el caso de quienes señalaron trabajar en relación de dependencia sus empleadores tampoco les habían exigido tramitarlo.

Cabe señalar que para tramitar este requisito las personas refugiadas que habitan en San Lorenzo deberían movilizarse hasta Esmeraldas, lo cual sumado al costo de la obtención de los requisitos copia a color notariada de carné de refugiado y formulario que debía obtenerse de la página web del Ministerio de Relaciones Laborales lo volvían poco accesible para quienes habitan en esta localidad. El equipo de atención jurídica del Servicio Jesuíta a Refugiados y Migrantes (SJRM) en San Lorenzo al referirse a la autorización laboral indica que “no (lo) exigen pero si se lo exigiera como se propuso sería peor. No todas las personas que vienen de refugiadas van a poder, no es posible. El problema sería peor en lo laboral”.<sup>295</sup>

En Ibarra, a pesar de que la Dirección Regional del Trabajo se encuentra en esta ciudad, las personas han tenido complicaciones para obtener esta autorización. El equipo de atención jurídica de la Pastoral Social-Misión Scalabriniana<sup>296</sup> señala que este requisito afectó la estabilidad de quienes ya tenían un trabajo, puesto que las personas debían requerir esta autorización cada 90 días y reportan casos en los que los empleadores se negaban a conceder el permiso para que la persona pueda realizar este trámite. Además, se volvió una dificultad más para quienes buscaban o estaban por iniciar un empleo, ya que si no tenían la autorización no eran contratados por el temor de los empleadores a ser sancionados.

---

295 Entrevista a Equipo Jurídico del SJRM, realizada por Javier Arcentales, San Lorenzo, 19 de mayo de 2012.

296 Entrevista al Equipo Jurídico de la Pastoral Social, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 14 de junio de 2012.

Si bien los requisitos para la obtención de este permiso aparentaban ser de fácil cumplimiento existían aspectos limitantes que lo volvían prácticamente inaccesible a las personas refugiadas. Así, el equipo de atención jurídica de la Pastoral Social indica que son frecuentes los casos de personas refugiadas con limitaciones en cuanto al conocimiento del manejo del internet y por otra parte se señala que existen zonas principalmente rurales donde no se puede acceder a este servicio. En este sentido coincide el equipo de HIAS, quienes manifiestan que de la totalidad de las personas que atienden al menos el 90% no ha concluido sus estudios primarios y por tanto les resulta difícil acceder a medios informáticos, ya que no han tenido la suficiente capacitación en el manejo de tecnologías de la información.<sup>297</sup>

En este sentido el equipo de atención jurídica de la Pastoral Social indica que ha acompañado a alrededor de 10 trámites de solicitud de autorización de trabajo de los cuales 8 han tenido algún tipo de inconveniente. Así, se hace referencia a una persona que vive en Urcuquí a quien nunca le fue remitido este documento y al consultar a las oficinas del Ministerio de Relaciones Laborales, éste ya había sido enviado. Lo que revela que de las limitaciones de este documento es que solo podía ser enviado mediante correo a una dirección domiciliaria, lo cual para quienes viven en zonas rurales alejadas resultaba una dificultad.

Esta institución reporta otro caso de una persona refugiada a quien la autorización laboral le llegó cuando faltaban pocos días para caducarse y dado que no pudo legalizar su contratación perdió esta oportunidad de trabajo. Esto significa que el trámite interno del Ministerio de Relaciones Laborales duró casi los 90 días que tenía vigencia esta autorización, lo cual, deja ver que no solamente la accesibilidad física y económica resultaban limitantes sino también el largo procesos interno que debía seguir hasta la aprobación del Viceministro/a de Empleo y Trabajo.

El equipo de HIAS en Ibarra profundiza en las limitantes del trámite para obtener este requisito. Al respecto, indican que el hecho de que se deba notarizar y sacar copias a colores hace que las personas refugiadas deban incurrir en gastos que aunque sean de 3 o 4 dólares son cantidades que generan complicaciones para esta población por su nivel económico.

---

297 Entrevista a Servicio de Orientación Laboral de HIAS y Coordinador Nacional CINOR, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 1 de junio de 2012.

Además, se indica que en principio este requisito debe ser presentado y tramitado en la Dirección Regional del Trabajo más cercana, la que a su vez debe remitir a Quito para la firma del Viceministro. Sin embargo, advierte que la coordinación interna del Ministerio de Relaciones Laborales tiene sus limitaciones y que al consultar desde la ONG con la Dirección Regional de Ibarra sobre trámites que acompañaban, no se dio una respuesta satisfactoria sugiriendo que se remita a la Unidad de Migraciones Laborales en Quito.

El equipo de HIAS señala como otra dificultad que los trámites iniciados a través de internet se caducan en quince días si no se da seguimiento. Sin embargo, una vez que las personas refugiadas ingresaban su documentación era responsabilidad del Ministerio dar trámite a los mismos, por lo que debido a la falta de coordinación y operatividad de estas dependencias existieron personas a las que se les caducó su solicitud sin que haya una respuesta definitiva. Cuando HIAS consultaba sobre estos trámites en la Unidad de Migraciones Laborales en Quito, la documentación nunca había sido enviada desde Ibarra y nadie brinda información al respecto.

El equipo de atención jurídica de la Pastoral Social en Ibarra señaló además que dados los cambios de autoridades recientes dentro de la Dirección Regional del Trabajo en esa ciudad hay mayor incertidumbre respecto de los procedimientos que se deben seguir. En efecto, la Directora Regional del Trabajo (e) no accedió a la entrevista en razón de que se había incorporado en su cargo recientemente y que no estaba al tanto de los trámites migratorios que llevaban en esa dependencia. Esto pone en evidencia el desconocimiento por parte de los funcionarios/as de las políticas migratorias y de lo variable de las prácticas institucionales que finalmente dependen de los funcionarios/as de turno y de la aplicación en cada localidad.

A criterio de la ex Delegada de la DPEI, el requisito de autorizaciones laborales ha significado una fuerte traba para que las personas de otra nacionalidad, particularmente refugiadas puedan acceder a un trabajo más formal. En este sentido, hace referencia al caso de:

una persona Awá que tenía carné de refugiado y había trabajado en una florícola de Tabacundo Cuando se impuso el requisito de la autorización laboral le dijeron que ya no podía seguir trabajando ahí. El era una persona indígena, campesina, sin acceso al internet y le remitieron dos veces



a Quito al Ministerio, pero nadie le había podido orientar sobre cómo obtener este requisito.<sup>298</sup>

En Quito si bien los funcionarios de la Unidad de Migraciones Laborales no accedieron a la entrevista para este estudio, el equipo de HIAS comenta que tuvo la oportunidad de dialogar con la Directora de esta oficina quien manifestó que se demoraba “mes y medio en entregar el papel”<sup>299</sup> autorización laboral, el cual como se ha dicho debe ser nuevamente renovado en tres meses. En consecuencia, ningún empleador espera este tiempo para contratar a una persona.

Por su parte, la Coordinadora Regional de Inspectores de Trabajo indicó al ser consultada sobre el tema:

Nosotros estamos conscientes de que es un segmento de la población menos preparado. Muy mal haría un hacendado explotando a un refugiado; por eso se puso esta garantía que es el permiso con el objeto de que se pueda controlar esa precarización. Hay gente que puede verle como una traba, pero no lo es, es más bien un nivel de protección.<sup>300</sup>

Sin embargo, como se ha visto en la práctica las autorizaciones laborales significaron serios problemas para ejercer el derecho al trabajo para las personas refugiadas. Y con mayor razón para las personas que se encontraban como solicitantes de asilo, para quienes la posibilidad de obtener estas autorizaciones estaba restringida por considerar que no podían ejercer el derecho al trabajo; tal como lo corrobora una de las participantes en el taller de Quito, quien señalaba encontrarse por más de un año como solicitante de asilo y a pesar de tener un trabajo no podían legalizar su contrato en razón de que la documentación que la identificaba como tal no lo permitía.

### ***Condiciones laborales de las personas refugiadas***

Las personas que participaron en los talleres de recolección reportan casos de mal trato en el trabajo e incluso de situaciones de agresión física. Así por ejemplo, uno de los asistentes mencionó haber sido víctima de una agresión por parte de su empleador: “A mí me pasó un caso, yo

---

298 Entrevista ex delegada DPEI.

299 Entrevista a Servicio de Orientación Laboral de HIAS Ibarra y Coordinador Nacional CINOR.

300 Entrevista a la Coordinadora de Inspectores del Trabajo.

trabajaba 15 días, hice un arreglo con el señor y pasó el tiempo y me dijo: 'yo le doy tanto' y le dije: 'no señor' y me golpeó..."<sup>301</sup> Este es un caso en el que al intentar reclamar al empleador por el pago inferior al acordado este respondió de manera violenta al punto de agredirlo físicamente. Cuando se le preguntó si había realizado alguna denuncia sobre este hecho, su respuesta fue negativa, arguyendo que: "No porque ¿cómo lo compruebo?, yo le dije a un policía y me dijo: 'no tiene como comprobarlo'".<sup>302</sup>

No obstante, en las palmicultoras cercanas a San Lorenzo y en las floricultoras próximas a la ciudad de Ibarra tienen lugar vulneraciones a los derechos laborales de las personas refugiadas que son recurrentes, y que si bien son conocidas de manera general pocas son las denuncias que existen al respecto. Estos lugares tienen también como característica común la fuerte seguridad que resguarda las propiedades donde funcionan, lo que dificulta el control para la prevención de vulneraciones a los derechos.

En el caso de las palmicultoras, en la información recolectada en San Lorenzo son recurrentes las referencias a vulneraciones de derechos laborales contra de personas colombianas refugiadas. Así, uno de los participantes en el taller de recolección de información percibe que a las personas colombianas las contratan en las palmicultoras por dos motivos: "el colombiano entiende mucho de palmeras por la palma africana que se ha trabajado mucho en Colombia y segundo porque aprovechan para explotarlos".<sup>303</sup> El equipo de atención jurídica del SJRM de San Lorenzo tuvo la oportunidad de realizar un acercamiento con el gerente de una de las empresas palmicultoras que operan en la zona y que tiene mayor denuncias de vulneración de derechos laborales. El gerente, que también es de nacionalidad colombiana, reconoció que a las personas sin documentos o cuya situación migratoria está indefinida no se les paga lo mismo que a las ecuatorianas.<sup>304</sup>

En efecto, es cuestionable todo el proceso de incorporación de las personas, ecuatorianas o colombianas a las actividades en las plantaciones de palma.

Una de las personas entrevistadas señala que: "por lo menos dos veces a la semana a las 7 de la mañana un camión de las palmeras pasa por

---

301 Taller Ibarra.

302 *Ibid.*

303 Taller San Lorenzo.

304 Entrevista a Equipo SJRM.

el muelle de San Lorenzo, recoge a las personas y se va lleno de gente. Ahí llega gente de Puerto Palma de Colombia, trabajan y en la tarde los regresan.” Agrega que también “existen lanchas de las palmicultoras que hacen este trabajo” y que hay “captadores que hacen el contacto en Colombia y traen a la gente desde allá evadiendo los controles de la Marina”.<sup>305</sup> Según esta persona es una de las formas en que trabajan pues hay también campamentos dentro de las plantaciones de palma en donde viven las personas y a los cuales es muy difícil acceder.

En esto coincide el equipo de HIAS, que reportan casos de personas refugiadas que llegan a sus servicios a comentarles la situación que se vive en las palmicultoras. En efecto, coinciden en la existencia de reclutadores que llevan a la gente desde Colombia para trabajar en las plantaciones del palma y ellos los remiten a la Dirección de Refugio para que soliciten refugio. “Y cuando vienen, llegan en condiciones infrahumanas señalando que les tienen en un cuarto hacinados”.<sup>306</sup> Agregan que a pesar de que se ha buscado acceder a las plantaciones solamente una les permitió el ingreso hace dos años.

Corroborando esta afirmación, se hace referencia a desigualdades en remuneraciones y horas de trabajo. Otro asistente percibe que “en las palmeras los ecuatorianos trabajan hasta las 11 am, los colombianos hasta las 2 pm. Yo trabajé 2 meses y habían dos grupos: el de colombianos y el de ecuatorianos. Al de ecuatorianos les pagaron US \$ 600 y al de colombianos, US \$ 300”.<sup>307</sup> De igual manera se advierte de pagos inequitativos en la distribución de las utilidades; así se comenta el caso de una persona refugiada con cinco cargas familiares que recibe menos utilidades que un compañero de trabajo ecuatoriano sin cargas familiares y que realiza las mismas actividades.

Otro aspecto cuestionable son las formas de terminar los contratos que se aplican en las palmicultoras. Por ejemplo, en el taller de recolección de información en San Lorenzo se identificó el caso de un trabajador que dejó de asistir a sus actividades en una palmicultora debido a que la empresa suspendió el servicio de transporte para los empleados. Dada la distancia y el difícil acceso no podía llegar por sus propios

---

305 Entrevista realizada a persona que, por motivos de seguridad se omite su nombre y cargo, realizada por Javier Arcen-tales, San Lorenzo, mayo de 2012.

306 Entrevista HIAS-CINOR, Ibarra.

307 Taller San Lorenzo.

medios, lo que la palmicultora consideró como faltas injustificadas. Finalmente, a pesar de que presentó una carta de renuncia, la empresa no le pagó la liquidación correspondiente por considerar que su ausencia del trabajo no tenía justificación.<sup>308</sup>

Estas prácticas reflejan serias vulneraciones a los derechos laborales y tratos discriminatorios en el ámbito laboral, las que no son denunciadas, en primer lugar, por el desconocimiento de los derechos que les asisten y de las autoridades competentes para conocer estas denuncias; y en segundo lugar, por temor a la pérdida del trabajo y represalias por parte de los empleadores, que resultaría contraproducente en el contexto de las personas refugiadas.

El equipo de atención jurídica del SJRM en esa localidad señala que han recibido en los últimos meses alrededor de 40 casos por temas laborales, de los cuales, se calcula que unos 20 estarían relacionados con la falta de pago de utilidades en palmicultoras. Además, se señala que las personas acuden a sus servicios cuando ya se ha cometido la vulneración de los derechos laborales por parte de las palmicultoras, principalmente en cuanto a despidos y al pago inequitativo de las utilidades y del décimo tercer sueldo. Aunque en los casos que ha llevado esta ONG ante la inspectoría del trabajo señala que se consiguió el pago de utilidades y una bonificación adicional, señalan que la mayoría de personas no se animan a denunciar por temor a perder sus empleos e incluso por amenazas a su integridad física.<sup>309</sup>

La situación de los trabajadores y trabajadoras se torna más compleja por el nivel bajo de instrucción. Hecho que se corrobora en el taller de recolección de información realizado en esta localidad, donde se puso en evidencia la dificultad para leer y escribir de la mayoría de los participantes, de los cuales, pocos habían culminado la secundaria. En este mismo sentido, el Equipo de atención jurídica del SJRM coincide en que el “nivel de instrucción educativa de las personas que trabajan en las palmicultoras las hacen más vulnerables de ser explotadas laboralmente y además la condición en las que vienen ni si quiera tienen donde vivir y deben vivir en los campamentos de las palmeras”.<sup>310</sup> Esto tiene como consecuencia un desconocimiento profundo de los derechos laborales que les asisten y de

---

308 Taller San Lorenzo.

309 Entrevista Equipo SJRM.

310 *Ibid.*

los medios para denunciar, lo cual conlleva la facilidad para ser explotados laboralmente sin que existan sanciones por ello.

Frente a este tema la Vicealdea de San Lorenzo reconoce que el trabajo en las palmicultoras implica muchos conflictos sociales y laborales. Sin embargo, matiza este aspecto señalando que “tanto ecuatorianos como colombianos tienen muchos problemas allá en las palmicultoras [...] hablan de que el patrono no les paga, pero no porque los dueños de las palmeras no les quieran pagar, sino porque verdaderamente ellos tienen pérdidas”. Esta última justificación a las palmicultoras las relaciona con la presencia de una plaga que está matando a las palmeras. Y concluye señalando que “ello hace que los trabajadores no se sientan acorde con los patronos porque sus utilidades no están siendo bien remuneradas”.<sup>311</sup>

Por otra parte, en las zonas aledañas a la ciudad de Ibarra, las plantaciones de flores son otra fuente de empleo a las que acceden las personas refugiadas en las zonas aledañas a la ciudad de Ibarra. Así, la ONG HIAS (Hebrew Immigrant Aid Society), que trabaja en temas relacionados con promoción del derecho al trabajo y emprendimientos de las personas refugiadas, reporta el caso de una florícola en la localidad de Cuesaca (Provincia del Carchi), en donde “hace un año y medio había un promedio de 300 personas, entre refugiadas reconocidas y solicitantes, que trabajaban allí.” De igual manera, se menciona que a las empresas florícolas de Cayambe llegaron a trabajar personas refugiadas que se encontraban asentadas en otras partes del país.<sup>312</sup>

No obstante, se reconoce que las condiciones laborales de quienes trabajan en las plantaciones de flores, particularmente de las personas colombianas refugiadas o que se encuentran en situación irregular no son las mejores, razón por la cual, en el programa de bolsa de empleo que maneja esta ONG no se hacen remisiones ni a empresas palmicultoras ni a florícolas.

Según la experiencia del equipo de HIAS en las plantaciones florícolas hay mucha explotación laboral. “Al mes salen muy enfermos [...] no tienen programas de seguridad y como es refugiado, es más explotado”.<sup>313</sup> En efecto, de la información recolectada se identifican situaciones de vulne-

311 Entrevista a vicealcaldesa de San Lorenzo, realizada por Javier Arcentales, San Lorenzo, 18 de mayo de 2012.

312 Entrevista HIAS-CINOR, Ibarra.

313 *Ibid.*

ración de derechos, explotación laboral y riesgos para la salud. Así por ejemplo entre las percepciones recogidas en el taller realizado en Ibarra, una mujer señala:

Allá en las flores hay racismo, también odian a los colombianos. Por ejemplo, cuando uno come allá, la comida es mala y cuando vas a pedir que te den más solo a los ecuatorianos les llenan el plato y a los colombianos nada, poquito [...] Igual los ecuatorianos ganan más, yo le pregunté a una señora de un ecuatoriano que cuánto ganaban y ellos ganan 250 en una quincena y mi esposo US \$ 170.<sup>314</sup>

Adicionalmente a estas problemáticas, dos asistentes coinciden en haber tenido problemas con el pago de horas extras con empresas floricultoras.

Estos aspectos son coincidentes con la información proporcionada por el Equipo de Atención Jurídica de la Pastoral Social de Ibarra, que reporta haber conocido casos de personas refugiadas trabajadoras de florícolas que se encontraban siendo explotadas laboralmente. “No les pagaban horas suplementarias y les despidieron intempestivamente, no tenían permisos en sábados ni domingos y no había afiliación al seguro”.<sup>315</sup> Además, se reporta algunos casos que han sido judicializados, entre los cuales se destacan dos cuyas sentencias han sido favorables a las personas trabajadoras.

El primer caso es el de una mujer colombiana solicitante de la condición de refugiado que trabajó por más de cuatro años en una empresa florícola en Atuntaqui, sin contrato escrito realizando actividades de recolección, selección y empaque de flores hasta que el propietario le comunicó verbalmente que estaba despedida. Además, se pone en evidencia que esta mujer se encontraba en condiciones de explotación laboral ya que percibía un ingreso mensual (US \$ 208) menor al salario mínimo vital, no se le pagaba ningún beneficio de ley ni estaba afiliada a la seguridad social.<sup>316</sup>

En este caso la primera instancia fue favorable a la empresa floricultora. Esta sentencia fue apelada y la Corte Provincial de Imbabura la revocó y condenó al pago de la liquidación por despido intempestivo, desahucio, vacaciones, décimo tercero y cuarto sueldos, intereses y honorarios.<sup>317</sup>

---

314 Taller Ibarra.

315 Entrevista Equipo Pastoral Social Ibarra.

316 Juzgado 9 de lo Civil de Imbabura (Atuntaqui), juicio 223-2010, sentencia de 21 de julio de 2010.

317 Sala de lo Civil, Laboral, Inquilinato y Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, juicio 539-2010 sentencia de 29 de octubre de 2010.

El segundo caso se da en contra de la misma empresa florícola. De igual manera que en el caso anterior se trata de una mujer colombiana solicitante de la condición de refugiado, quien trabajó por más de dos años en dicha empresa sin un contrato escrito. Hasta que por efecto de los químicos utilizados en la plantación desarrolló una fuerte rinitis alérgica debiendo ausentarse continuamente para seguir su tratamiento. Finalmente, fue obligada por el supervisor a presentar la renuncia bajo la amenaza de ser acusada de abandono del lugar de trabajo. Esta persona también se encontraba en una situación de explotación laboral, con pagos inferiores al mínimo no había recibido una liquidación justa y tampoco había sido afiliada al Seguro Social. Esta demanda fue aceptada por el Juez quien ordenó a la empresa florícola el pago de lo adeudado.<sup>318</sup>

Sin embargo, tanto el equipo de HIAS como la ex Delegada de la DPEI coinciden en que a partir de la imposición del requisito de la autorización laboral, se ha reducido el número de personas refugiadas que trabajan en las florícolas. Así, la ex Delegada señaló que eran frecuentes las quejas de personas colombianas que se sentían discriminadas por parte de las empresas florícolas, ya que al momento de contratar personal solo seleccionaban a ecuatorianos justificándose en que para contratar a personas colombianas requerían de autorización laboral. Por su parte, el equipo de HIAS explica que las empresas florícolas tienen el temor de ser sancionadas por inspectores del trabajo al tener personas refugiadas sin la autorización laboral correspondiente, lo que ha hecho que muchas personas dejen de trabajar en estas plantaciones.

Si bien los casos de explotación laboral en palmicultoras y florícolas son los más críticos, existen otras prácticas en donde también se observan vulneraciones de derechos a las personas refugiadas. Así por ejemplo, una mujer refugiada señala haber trabajado en una panadería en donde no se le pagaba horas extras, horas suplementarias y le pagaban a destiempo. Ella decidió demandar y ante la audiencia en la Inspectoría del Trabajo, la mujer comenta que el ex empleador se expresó de la siguiente manera: “la señora estaba jodida y le dimos el trabajo y ahora viene a demandarnos”. En el contexto de este conflicto laboral, la trabajadora tuvo conocimiento de que sus ex empleadores visitaron las oficinas HIAS con la finalidad desacreditarla indicando que ella se encontraba como “ilegal”.<sup>319</sup>

318 Juzgado 9 de lo Civil de Imbabura (Atuntaqui), juicio 186-2010, sentencia de 12 de agosto de 2010.

319 Taller Ibarra.

No obstante, en la mayoría de casos de vulneración de derechos laborales es común que no existan denuncias. Así por ejemplo, otra persona en Quito también indica haber sido víctima de explotación laboral: “Yo trabajé para una señora que tiene como 4 o 5 panaderías, yo soy maestro de construcción, y trabajé para ella como 7 meses, y no me pagaba y ella para no pagarme me puso ahí más trabajo y más trabajo [...] Y al último me mandó que disque porque yo no cumplía con lo que ella me decía y no me dió la liquidacion ni nada de eso”.<sup>320</sup> Finalmente señala que no reclamó sus derechos porque no quería meterse en más problemas.

Otra persona que labora en una imprenta reconoció que su empleador no le paga todo lo que debería de conformidad con la ley, pero que debido a que un compañero de trabajo ecuatoriano interpuso una queja y terminó siendo separado del trabajo, ha preferido mantenerse en el trabajo porque al menos significa un ingreso mensual fijo. Él concluye señalando: “Imagínese si a él que es ecuatoriano le pasó eso [...] a mí me iría peor”.<sup>321</sup>

En el caso de la ciudad de Ibarra, la ex Delegada de la DPEI indica que tenía conocimiento de la condición laboral de las personas colombianas refugiadas por denuncias esporádicas que se hacían. Al respecto menciona que quienes trabajan en restaurantes también son frecuentemente irrespetados en sus derechos laborales. Estos casos eran remitidos a la Inspectoría del Trabajo. Agrega que en condiciones de mayor vulnerabilidad de sus derechos laborales se encuentran quienes habitan en el campo. Así conoció quejas de personas indígenas Awá colombianas que trabajaban cuidando tierras en Lita en condiciones bastante precarias. Afirma que estos casos se los remitió a la Inspectoría del Trabajo, pero no se conoce qué medidas adoptó esta dependencia.<sup>322</sup>

La situación de las personas que se encuentran como solicitantes de asilo es más compleja aún. Una mujer que se encuentra bajo tal condición por más de un año comenta: “por el hecho de estar como solicitante no han podido legalizar mi contrato en el lugar en el que trabajo, por más que HIAS se comunicó con ellos. Y tampoco pueden afiliarme a la seguridad social”.<sup>323</sup>

A pesar de estas situaciones de vulneración de derechos y explotación laboral en la que se encuentran las personas de otra nacionalidad, particu-

---

320 Taller Quito.

321 Taller Ibarra.

322 Entrevista a ex Delegada DPEI.

323 Taller Quito.



larmente refugiadas, las acciones desde las autoridades correspondientes para prevenir o sancionar a las personas o empresas responsables son limitadas. El Equipo de Atención Jurídica de la Pastoral Social y la ex Delegada de la DPEI coinciden en que las inspectoras e inspectores del trabajo del Ministerio de Relaciones Laborales, si bien atienden indistintamente a personas ecuatorianas y de otras nacionalidades, sus acciones son limitadas pues se consideran como mediadores. Además, no conocen a profundidad los derechos específicos de las personas en movilidad y particularmente refugiadas. “No hay una suerte de señalar con claridad cuales son los derechos de las personas, sean ecuatorianas o colombianas; muchas veces les aconsejan a los trabajadores y trabajadoras aceptar el pago que ofrece el empleador sin analizar si es lo que corresponde”.<sup>324</sup>

Al respecto, la Coordinadora de Inspectores del Trabajo en Quito señala: “Nosotros atendemos de manera independiente de su nacionalidad o de condición de migrante”<sup>325</sup> e indica que el documento de identificación de las personas refugiadas o de quienes se encuentran como solicitantes son suficientes para realizar los trámites ante estas dependencias. Añade que si bien se han recibido casos de explotación o despidos intempestivos a personas refugiadas en proporción a los casos de personas ecuatorianos no son muy elevados.

Como una forma de prevenir la explotación laboral se ha implementado desde el Ministerio de Relaciones Laborales el programa de Trabajo Digno, en el cual se realizan inspecciones a distintos sitios en donde se vulneren los derechos de las personas trabajadoras, independientemente de la nacionalidad. No obstante, no se tienen datos específicos de personas refugiadas que se hayan atendido como fruto de este programa.<sup>326</sup>

### ***Percepciones desde empleadores***

En un cuestionario aplicado a una empresa de manejo de recursos humanos y colocación en la cual han incluido dentro de sus beneficiarios a personas refugiadas, señalan que existen complejidades para ubicar a una persona en esta condición en un trabajo estable y por el contrario existen resistencias. En este sentido esta empresa señala que “ la palabra

---

324 Entrevista ex Delegada DPEI.

325 Entrevista Coordinadora de Inspectores.

326 *Ibid.*

refugiado está estigmatizada. Al decir refugiado o refugiada las personas no quieren contratar trabajadores así, porque se entiende que el refugiado huye por motivos de violencia y amenazas, por lo cual muchas personas prefieren no verse involucrados con gente así”.<sup>327</sup> Esta empresa agrega: “las actividades en las que se puede emplear a refugiados son servicio doméstico, limpieza, ventas y cuidado de ancianos y niños si tuvieran experiencia”.<sup>328</sup>

Un estudio<sup>329</sup> realizado por la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) en la ciudad de Quito coincide en que existe resistencia por parte de empresas nacionales a contratar personas refugiadas. De igual manera opina el equipo de Orientación Laboral de HIAS en la ciudad de Ibarra, quienes indican que “los empleadores prefieren contratar a personas nacionales antes que a una persona refugiada, sobre todo porque desconocen quién es una persona refugiada y porque está aquí”.<sup>330</sup>

El estudio realizado por FAS cita algunos ejemplos extraídos del proyecto Zirkinka,<sup>331</sup> entre los que figura el de una empresa de limpieza que solicitaba hojas de vida para todas las personas sin importar género ni edad, luego solo solicitaron hombres entre 10 y 35 años de edad a la que ninguna persona refugiada pudo acceder. Según los argumentos dados se señala que esta empresa “no trabaja con personas colombianas porque tienen muchos problemas al hacer los contratos de trabajo”<sup>332</sup> y hacen referencia a la documentación como principal obstáculo para viabilizar la contratación y la afiliación a la Seguridad Social.

Otro ejemplo citado por el estudio de FAS hace referencia a una empresa de servicios domésticos y limpieza en la que se buscaba personal de edad distinta. En este caso, la dueña y representante de dicha empresa mantenía una posición basada en prejuicios respecto de la población colombiana. El testimonio recogido por este estudio señala que dicha persona “no quiere saber nada con personas colombianas, que ha tenido malas experiencias”. Y agrega “a la semana que se las contrata le dejan vaciando la casa.”<sup>333</sup>

---

327 Respuesta a la pregunta 1.e). del cuestionario aplicado a Agencia de Colocación remitido por HIAS, 10 de octubre de 2012.

328 *Ibid.*

329 Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) y Fundación Participación, “El trabajo y la población vulnerable”, FAS, Quito, 2010, versión digital.

330 Entrevista HIAS-CINOR, Ibarra.

331 Según explica este estudio el proyecto Zirkinka 2009 fue un proyecto “Capacitación y Fortalecimiento organizacional para la inserción sociolaboral de mujeres en situación de vulnerabilidad en el sur de la ciudad de Quito que fue gestionado por la Asociación Fondo Empleo con recursos de AECID y ACNUR.

332 FAS y Fundación Participación, *op. cit.*, p. 26.

333 *Ibid.*, p. 27.

De igual manera dicho estudio pone en evidencia los estereotipos respecto de la población colombiana, en particular de las mujeres colombianas en relación al tipo de trabajo. En este sentido se recoge un anuncio clasificado en el que se requiere a “mujeres colombianas o cubanas para promotoras y meseras en restaurantes”<sup>334</sup> para lo cual se solicita la hoja de vida con fotografía incluida.

La información recabada a partir de cuestionarios a empleadores señala que quienes no tendrían prejuicios en contra de la contratación de personas refugiadas o de nacionalidad colombiana enfrentan problemas graves al momento de formalizar la contratación. Un claro ejemplo de ello es el caso de una empresa que señala contratar personas refugiadas desde hace ocho meses llegando a contar con cinco personas en esta condición. Según señala esta empresa, las personas refugiadas desempeñan diferentes cargos: vendedores, operarios y promotores comerciales. Sin embargo, la complejidad en la legalización de contratación y principalmente en la afiliación al Seguro Social dificulta la contratación, en particular, de quienes están como solicitantes.

La agencia de colocación identifica otros problemas relacionados con el desconocimiento de los empleadores de la legislación laboral aplicada a personas de otras nacionalidades y en particular de personas refugiadas, aspecto sobre el cual según señala esta agencia, tratan de informar a los empleadores. Adicionalmente, indican que los sueldos son más bajos para las personas de otras nacionalidades y en particular para refugiadas.

Por otra parte, la empresa señala que han sido pocas las ventajas que han tenido al contratar personas refugiadas. Señalan que existe inestabilidad y alta rotación del personal en esta condición, y afirman que debido a los trámites relacionados con el reconocimiento del estatuto de refugiado u otras citas con ONG solicitan más permisos para ausentarse que las personas ecuatorianas. No obstante, señalan que realizan un “seguimiento especial” en el desempeño tanto laboral como personal intentando que exista un “sentido de pertenencia con la empresa”, aspecto que resulta complejo debido -según la empresa- a los problemas sociales que enfrenta esta población.

---

334 *El Comercio*, 13 de octubre de 2009, anuncio citado por FAS y Fundación Participación, *op. cit.*

Finalmente, es importante señalar que las empresas a las que se remitió el cuestionario reconocen la necesidad de mayor capacitación en temas relacionados con refugio y migración. Y señalan algunas recomendaciones, entre las que se destacan la facilitación de los procesos de contratación y afiliación a la seguridad social, creación de estímulos a empresarios que contratan a personas refugiadas, mejora de la capacitación a personas refugiadas, el manejo de bolsas de empleo adecuadas a conocimientos y experiencia laboral, la estimulación de la “autoestima” de las personas refugiadas.

### **Trabajo de personas refugiadas en el sector público**

Son esporádicos los casos de personas refugiadas o solicitantes de tal condición que han trabajado o han intentado trabajar en alguna institución pública. Esto podría ser atribuido por una parte a la normativa, que como se ha visto introduce restricciones para que las personas de otro origen nacional puedan acceder al trabajo en el sector público. Y por otra parte, debido a que el nivel de estudios de la mayoría de la población refugiada no permite acceder a cargos en los que se establecen mínimos de preparación académica o teniendo el nivel académico no cuentan con la certificación debido a que esta se encuentra en Colombia.

En Ibarra se reporta el caso de un profesor de música con título profesional quien trabajó durante 4 meses como profesor de música para una universidad pública. El señala, que solo le pagaron dos meses a pesar de tener un contrato laboral y nunca fue afiliado al seguro social. Indica que legalizaron su contrato debido a que no podían obtener toda la documentación necesaria para los permisos. Agrega que cuando se enteraron que era refugiado las autoridades de dicha universidad le notificaron que ya no podía trabajar.

Luego de separarlo del cargo, le sugirieron que obtuviera el Registro Único de Contribuyentes (RUC) para poder pagarle sus salarios pendientes. Esta persona debió pedir una factura de un compañero ecuatoriano ya que al momento no disponía de RUC; sin embargo, el pago no se realizó. Por este motivo, realizó la denuncia ante la Inspectoría del Trabajo en Ibarra con el apoyo del Equipo de Atención Jurídica de la Pastoral Social y la DPE realizó la vigilancia al debido proceso. La ex Delegada de la DPE

de Imbabura recuerda que en la audiencia en la Inspectoría del Trabajo el abogado de la universidad le dijo al ex trabajador: “Vos no tienes derecho a nada, vos eres colombiano”.<sup>335</sup>

El ex trabajador señala que hasta la fecha no se paga los valores pendientes por haber trabajado en la universidad y se está preparando la judicialización del caso. Finalmente agrega: “Ahora estoy haciendo trabajo de comercio informal, pero eso solo me alcanza para pagar la comida”.<sup>336</sup>

En Quito, una mujer colombiana refugiada de 46 años, abogada con posgrados en temas de Derechos Humanos y Derecho Probatorio y 19 años de experiencia profesional ha debido enfrentarse a la indefinición de la normativa y la discrecionalidad de los funcionarios que debían antederle. Ella señala que ha sido muy complejo el conseguir un trabajo, en primer lugar por la forma negativa en que se mira a las mujeres colombianas a quienes se las vincula con el trabajo sexual. Así, en un primer momento debió aprender a hacer empanadas para vender y poder sustentar a sus dos hijos con los que debió huir de Colombia.

Posteriormente, se presentó para un puesto en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Según señala, los funcionarios de la oficina de talento humano de este órgano del Estado la apoyaron para realizar los trámites pertinentes. No obstante, se enfrentó a la falta de claridad de las disposiciones del Ministerio de Relaciones Laborales, particularmente de la Unidad de Migraciones Laborales, que no determinaba si para acceder a un empleo en el sector público era válida la misma autorización laboral que se exigía para que una persona refugiada trabaje en el sector privado. Luego de un tiempo esta dependencia resolvió que debía obtener una autorización para Trabajo Ocasional para Extranjeros ya que la otra -que ya había sido tramitada por la persona- no era válida.

Esta decisión del Ministerio de Relaciones Laborales trajo consigo algunas complicaciones. En primer lugar, se debía resolver un círculo vicioso, pues para la firma del contrato en el CPCCS requerían la autorización laboral y a su vez, para obtener la autorización laboral el Ministerio de Relaciones Laborales requería el contrato firmado por el CPCCS. En segundo lugar, se exigía la presentación de sus títulos debidamente apostillados, para lo cual, debió contactarse con sus familiares en Co-

---

335 Entrevista ex Delegada DPEI.

336 Taller Ibarra.

lombia, con el riesgo que esto conlleva para su seguridad, y solicitar el envío a Ecuador.

Finalmente, debido a la demora y la dificultad que el trámite implicaba en el CPCCS le indicaron que no podían esperar más y por ende habían decidido contratar a una persona ecuatoriana. Luego de un mes de haber perdido esta oportunidad de trabajo fue llamada para trabajar en un ministerio, el cual accedió a firmar el contrato por seis meses para luego tramitar la autorización del Ministerio de Relaciones Laborales.

En la entrevista realizada, esta persona señala en reiteradas ocasiones que recibió un trato despectivo en las dependencias del Ministerio de Relaciones Laborales que en su opinión está relacionado con su nacionalidad y la condición de refugiada. Además, señala que una de las recomendaciones que recibió por parte de los funcionarios y funcionarias de este Ministerio fue acogerse a una visa de trabajo y renunciar a la condición de refugiada, lo que da cuenta del poco conocimiento del tema de refugio.

Adicionalmente, esta persona señala que los costos en que debió incurrir para obtener todos los documentos fue bastante alto. Gran parte de los ahorros que logró traer de Colombia fueron empleados en la documentación para su contratación. Ella calcula que en total gastó alrededor de US \$ 1.200.

Si bien estos casos son muy esporádicos, dan cuenta de las dificultades que las personas refugiadas enfrentan al momento de intentar acceder a un empleo en el sector público debido a la falta de adecuación de la normativa y el poco conocimiento sobre los derechos de las personas refugiadas por parte de los funcionarios y funcionarias del Ministerio de Relaciones Laborales.

# Trabajo autónomo

## Comercio informal y otras actividades autónomas

El trabajo por cuenta propia es una de las formas más accesibles para las personas refugiadas, principalmente en lo relacionado con el comercio denominado informal. En la información recabada para este estudio se identifican algunas dificultades para ejercer el derecho al trabajo asociadas con la discriminación y el control de autoridades, principalmente desde gobiernos locales.

De los asistentes a los talleres de participación más de la mitad indican dedicarse a actividades por cuenta propia. De igual manera en las diferentes entrevistas se pone de manifiesto que una de las principales formas de trabajo de las personas refugiadas son las formas de comercio informal. En opinión del representante del FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso) institución dedicada a iniciativas de economía solidaria, “la primera y más accesible forma de insertarse en la sociedad económicamente que tienen los refugiados es la mal llamada economía informal”.<sup>337</sup>

Así, una de las problemáticas que se evidencian es el control por parte de los gobiernos locales a las personas que ejercen el comercio informal. Esto se lo hace con base en normativas locales y a través de las policías adscritas a los municipios. De las tres localidades en las que se realizó este estudio, es en San Lorenzo en la que menos control se percibe por parte del gobierno local al comercio informal. Los participantes en el taller de recolección de información en esta localidad hacen referencia a la existencia de un permiso que se tramita en la municipalidad para trabajar en el espacio público. De todas maneras, no tienen certeza respecto de este requisito.

Así, uno de los asistentes señala: “No es muy fácil, el permiso cuando lo fui a solicitar me costó US \$ 50”.<sup>338</sup> Otra persona agregó: “Ese permiso no nos pueden pedir a nosotros los refugiados, nosotros vendemos pescadito para ganarnos US \$ 10, 15 o 20 y de ahí sacar un permiso que te cuesta US \$ 50”.<sup>339</sup> Además, se comenzaría

337 Entrevista a representante del FEPP, realizado por Javier Arcentales, Ibarra, 1 de junio de 2012.

338 Taller San Lorenzo.

339 *Ibid.*

a implementar un control por parte de las autoridades locales. Otro asistente señala:

El jueves me paré ahí en el redondel de la feria donde se paran las rancheras y vino un tipo y me dijo que yo no me podía quedar ahí y le dije: Pero ¿por qué?, y me dijo: Porque de pronto la ven otros y van a querer quedarse. Y le pregunté que si hay que pagar para ejercer ahí y me dijo que no sabía.<sup>340</sup>

Las expresiones de estas personas denotan que no existe una claridad en la información sobre la posibilidad de ejercer el comercio informal en San Lorenzo. Cuando se consultó sobre el tema a la Vicealcaldesa señaló que es el Comisario quien se encarga de este tipo de control y que “Los que están en la vereda prácticamente los levantamos y los llevamos donde deben estar agrupados [...] Si están en un lugar donde no deben estar, se los retira y se los manda, se los reubica”.<sup>341</sup>

En Quito la situación es más compleja debido a regulaciones del uso del espacio público y a las prácticas de decomiso de la mercadería de vendedores ambulantes por parte de la Policía Metropolitana. Uno de los asistentes al taller en Quito hace referencia a los problemas que ha tenido con las prácticas de las y los policías metropolitanos: “Me han intentado quitar abusivamente mis herramientas de trabajo y mi mercadería y por lo tanto nos hemos ido a los golpes. Una vez me fui a golpes con uno de ellos. Es que ellos le suben la mercadería de uno a la camioneta y chao”.<sup>342</sup>

Esta persona reconoce que estas prácticas ocurren de manera indistinta en contra de ecuatorianos y personas de otras nacionalidades, y que están dirigidas a personas que no tienen capacidad de reaccionar frente a la acción violenta. En ese sentido hace referencia a “las señoras que andan con sus canastos con chochos que no son colombianas, son las que más les atacan. Son abusivos”.<sup>343</sup> Adicionalmente, hace referencia al caso de personas colombianas que están en situación migratoria irregular a quienes les han incautado su mercadería y que por temor a ser denunciados a las autoridades migratorias prefieren no seguir el proceso para reclamarla. Además, señala que la multa de US \$ 280 es demasiado alta para las condiciones económicas de quienes trabajan en este tipo de actividades.

---

340 *Ibid.*

341 Entrevista a vicealcaldesa de San Lorenzo.

342 Taller Quito.

343 *Ibid.*



Esta persona también comenta que conjuntamente con 18 personas colombianas refugiadas y dos ecuatorianas han logrado conformar una asociación de vendedores de jugos que trabajan usualmente en los parques de La Alameda, El Ejido y La Carolina. Sin embargo tienen dificultades para realizar su trabajo porque los policías metropolitanos les prohíben vender en dichos lugares y les envían a otros lugares donde hay menos probabilidad de vender, por ejemplo a la Avenida 10 de Agosto. Sin embargo, en esas zonas se ubican otros policías metropolitanos que de igual manera les prohíben vender.<sup>344</sup>

Finalmente, uno de los participantes hace referencia al censo que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito realizó en el año 2011 a fin de registrar a todas las personas que trabajan como comerciantes ambulantes. Al respecto, se conoce que “Los datos del censo arrojaron que hay un universo de 5.643 informales; de esta cifra más del 60% es de mujeres y madres de familia. Hay 1.093 menores de 18 años. Solo el 4,3% (231) está afiliado al Seguro Social”.<sup>345</sup> Este censo tendría como finalidad “la entrega de un permiso, el uso de uniformes por parte de los vendedores y un carné que lo otorgará la secretaría”.<sup>346</sup> Este proceso a cargo de la Secretaría de Seguridad y de la Secretaría de Desarrollo Productivo debía estar listo para octubre del año 2011.

El participante en el taller de Quito expresa su preocupación porque este proyecto no se ha implementado y porque las personas que han llegado recientemente Ecuador quedarían fuera de obtener los permisos, entre las que identifica a refugiados haitianos.

Por otra parte, en la ciudad de Ibarra se identifica un contexto más complejo para el comercio informal en particular para las personas refugiadas colombianas. Llama la atención que todas las personas entrevistadas mencionan las polémicas y severas prácticas de control del comercio informal implementadas por parte del Comisario de Higiene del Municipio de Ibarra, quien anteriormente era policía y jefe de antinarcóticos del norte, como uno de los principales obstáculos para ejercer el derecho al trabajo en esa ciudad.

---

344 *Ibid.*

345 El Telégrafo, [http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=15650&Itemid=99](http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=15650&Itemid=99).

346 Ecuador Inmediato [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=154375&umt=hoy\\_quito\\_informales\\_saldran\\_del\\_centro](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=154375&umt=hoy_quito_informales_saldran_del_centro).

En este sentido se han expresado en repetidas ocasiones las personas que participaron en el taller. Una de ellas señala:

Yo trabajo en la calle, yo soy comerciante ambulante y aquí los municipales le tienen bronca al colombiano. Y resulta que yo tuve un encuentro con uno de ellos y me persiguió y se me venía encima [...] Yo guardé los zapateros (mercancía) y llegando al Banco Pichincha me alcanzaron 17 y entre ellos venía el jefe de ellos, el comisario. Me tiraban contra la pared. Me querían quitar la mercancía y yo no me la dejé quitar. Luego llegó la policía (refiere a la Policía Nacional) y me acusaron de escándalo público. Estuve encerrado 5 días.<sup>347</sup>

El Equipo de la Pastoral Social que ha acompañado algunos casos de este tipo señala:

Tuvimos un caso de 7 personas que se les retiró materiales de trabajo. Fuimos a la Defensoría del Pueblo, y ellos expresaron que el comisario debía devolver los materiales de trabajo. Una vez dijo el comisario: a estos colombianos yo les he ayudado, pero ahora no les voy a ayudar para nada.<sup>348</sup>

Además, indica que no existe ningún procedimiento reglado que garantice el derecho del debido proceso, no hay ningún documento, no hay resoluciones motivadas por parte de la autoridad que retira la mercadería. Añade que “las multas se rigen por el libre albedrío del Comisario Municipal y cuando las personas van a retirar les dan lo que quieren porque no hay documentos de respaldo”.<sup>349</sup>

Señala también que en una de las audiencias realizadas en la DPE, se le solicitó al Comisario Municipal que determine lugares donde las personas podrían realizar este tipo de actividades. El Comisario les remitió al Administrador de Mercados del Municipio, quien señaló, “tengo más de mil carpetas esperando un puesto. Y no voy a preferir a colombianos que a las personas de aquí”.<sup>350</sup> Esta medida nunca llegó a ser adoptada por la municipalidad.

La ex Delegada de la DPEI señala “que generalmente (el Comisario Municipal) era denunciado por abuso de autoridad no solamente en contra de los colombianos sino en contra de todas las personas”. Así, en las resolu-

---

347 Taller de recolección de información Ibarra, 2 de junio de 2012.

348 Entrevista Equipo Pastoral Social Ibarra.

349 *Ibid.*

350 *Ibid.*

ciones de las quejas contra el Comisario de Higiene del Municipio la DPE señala que si bien “no cabe duda que el Municipio regula el uso de vías y lugares públicos [...] no obstante, esta facultad de ordenamiento que tiene el Municipio, no le faculta para atentar contra la supremacía de la Constitución, la vulneración al derecho al trabajo que conlleva estas prácticas”.<sup>351</sup> En otra resolución defensorial en igual sentido se hace hincapié en el art. 329 de la Constitución, el cual, reconoce el trabajo autónomo y prohíbe la confiscación de productos o herramientas de trabajo y “exhorta al Comisario Municipal del Cantón Ibarra, se abstenga de prohibir el trabajo de los peticionarios, mientras se busca una solución al problema”.<sup>352</sup>

Pese a las resoluciones emitidas por la Defensoría del Pueblo, se continúa realizando este tipo de controles. El Equipo de HIAS señalan que debido a que realizan acompañamiento a las personas refugiadas que reciben su apoyo para el desarrollo de emprendimientos, han podido observar el comportamiento de la policía municipal que en repetidas ocasiones es violento al momento de decomisar la mercadería. Y coincide en que las prácticas son discriminatorias en contra de las personas refugiadas colombianas, quienes muchas veces no venden comida sino artesanías, pero de igual manera decomisa sus mercaderías.

Al respecto, el Comisario de Higiene responde “Nosotros solo hacemos cumplir la ley. En conclusión está prohibida la venta ambulante en calles y avenidas de la ciudad y espacios públicos. Es decir, todos tenemos que someternos a la ley”.<sup>353</sup> Aunque no especifica la ley sobre la cual se fundamenta sus acciones. Más adelante niega que las prácticas de control que realizan sean contrarias a la Constitución e indica que “la prohibición constitucional habla del decomiso. No hay que confundir la palabra incautar con decomiso”.<sup>354</sup>

En las tres localidades el control del espacio público que realizan los gobiernos locales se convierte en limitaciones para el ejercicio del derecho al trabajo a través del comercio informal. No obstante, en Quito e Ibarra esta problemática es más acentuada por las prácticas de control que implican el decomiso violento y sin respeto al debido proceso por parte de los policías municipales. Este tipo de prácticas no miran la realidad y las

---

351 DPE, Resolución de la petición 323-2011, Delegación Provincial de Imbabura, 12 de abril de 2011.

352 *Ibid.*

353 Entrevista a Comisario del Higiene del Municipio de Ibarra, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 14 de junio de 2012.

354 *Ibid.*

necesidades de las personas que trabajan en este ámbito y terminan por ser atentatorias a los derechos constitucionales.

A esta problemática se suma la discriminación por parte de los comerciantes nacionales. En este sentido, Yolanda Paspuezan señala que mientras ejercía como Delegada de la Defensoría del Pueblo en Imbabura conoció del caso de una persona colombiana que había sido expulsado de una asamblea de comerciantes en razón de su nacionalidad. La ex funcionaria señala:

Un señor que había sido expulsado de una asamblea de comerciantes por ser colombiano, le habían dicho que era narcotraficante, guerrillero y que lo podían botar del país. Le dijeron 'Vos no sabes con quien estás, vos sabes que puedo hacer eso'. Ese caso se hizo la audiencia, en la Defensoría del Pueblo, se explicó los derechos del señor y el presidente de la asociación dijo que efectivamente esto no iba a volver a pasar.<sup>355</sup>

El Equipo de HIAS comenta una situación similar ocurrida con los comerciantes que se encuentran en la laguna de Yaguarcocha en la Provincia de Imbabura, quienes no permitieron el ingreso de una persona refugiada colombiana comerciante informal que pretendía trabajar en ese lugar. Señalan que finalmente la persona debió buscar otro lugar por la presión de los comerciantes ecuatorianos.<sup>356</sup>

En San Lorenzo, dos pescadores colombianos refugiados indicaron que cuando empezaron a dedicarse a este oficio en Ecuador, había pescadores ecuatorianos que les dijeron "ustedes no son de acá, nos vienen a quitar el trabajo"<sup>357</sup> y mencionan que existía desconfianza hacia ellos, aunque reconocen que paulatinamente esta situación ha ido mejorando.

## Acreditación de actividades artesanales

En el taller de recolección de información realizado en la ciudad de Ibarra se conoció el caso de un refugiado colombiano que intentó obtener su acreditación como artesano ante la Junta Provincial de Defensa del Artesano de Imbabura. Sin embargo, se le exigió presentar su documentación que corrobore su condición de artesano del país de origen.

---

355 Entrevista ex Delegada DPEI.

356 Entrevista HIAS-CINOR, Ibarra.

357 Taller San Lorenzo.

Este caso fue presentado ante la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Ibarra. Al respecto la ex delegada que conoció la denuncia indica que en la audiencia le dijeron: “Que vaya a Colombia y que traiga la certificación de que es artesano”.<sup>358</sup> Posteriormente se le explicó al representante de la Junta de Defensa del Artesano los derechos de las personas refugiadas y que por tanto no pueden realizar este tipo de exigencias. De esta manera, se aceptó que la persona pueda presentar una declaración juramentada para suplir este requisito. Sin embargo, la ex delegada de la DPE opina que más allá de las complicaciones de la documentación se percibe una actitud discriminatoria principalmente porque la persona era de nacionalidad colombiana.

Por su parte, la Junta Nacional de Defensa del Artesano ante la petición de información realizada para el presente estudio señala que debido al “cambio de sistema”<sup>359</sup> no es posible determinar el número de personas refugiadas que han obtenido su acreditación como artesanas. No obstante, indican que con fundamento en el art. 39 del Reglamento General de la Ley de Defensa del Artesano, las personas de otra nacionalidad pueden obtener esta acreditación “siempre y cuando cuenten con toda la documentación migratoria en regla como residentes y hayan obtenido la autorización otorgada por el Ministerio de Trabajo y Empleo (hoy Ministerio de Relaciones Laborales)”.<sup>360</sup> Sin embargo, no se hace un análisis que profundice en la situación de las personas refugiadas por lo que no queda claro el nivel de accesibilidad de esta población para obtener la acreditación de artesano.

## Capacitación laboral

Se identifican también complicaciones en el acceso a la capacitación profesional que brinda el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), el Equipo de HIAS menciona “Hace un año, los refugiados podían acceder a estos cursos de manera gratuita por ser parte de los grupos de atención prioritaria. Pero hace un año crearon un nuevo procedimiento y determinaron características de beneficiarios para estos cursos y dentro de estos ya no están los refugiados”.<sup>361</sup>

---

358 Entrevista ex Delegada DPEI.

359 Junta Nacional de Defensa del Artesano, Oficio 193-P-JNDA, 22 de julio de 2012.

360 *Ibid.*

361 Entrevista HIAS-CINOR, Ibarra.

Se puntualiza sobre este tema, que los nuevos requisitos delineados para poder ser parte de estas capacitaciones ya no son accesibles para las personas refugiadas. En este sentido se señala “no tener trabajo, certificado del IESS de la última aportación [...] entonces van creando procedimientos y van limitando. Habría muchos refugiados que podrían entrar a ese grupo pero ponen como requisito principal ser ecuatoriano” (HIAS Ibarra).

Además dentro de estos requerimientos se añade la lista de quintiles de pobreza, certificado que emite el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), cuyos programas están dirigidos exclusivamente para ecuatorianos según señala el Equipo de HIAS.<sup>362</sup> De esta manera, se ha limitado, el acceso a la capacitación vocacional técnica que es un eje indispensable para el perfeccionamiento profesional y acceso laboral futuro.

Por su parte, el SECAP en respuesta a la petición de estadísticas para el presente estudio, indica que “no constan personas refugiadas; sin embargo, no se descarta la posibilidad que los refugiados hayan recibido capacitación en nuestra Institución”.<sup>363</sup> Y en cuanto a la accesibilidad a los cursos se indica que “las y los refugiados pueden acceder a los cursos de capacitación y formación profesional que oferta la institución, mediante el cumplimiento de los requisitos mínimos, los cuales guardan concordancia con la normativa vigente, como lo son: la Ley de Migración, la Ley de Extranjería y su Reglamento”.<sup>364</sup>

Si bien la respuesta del SECAP señala que las personas refugiadas pueden acceder a los servicios de capacitación, no se toma en cuenta que por disposición constitucional forman parte de los grupos de atención prioritaria, por el contrario se equipara a las condiciones generales de las personas de otra nacionalidad y por tanto no se adoptan medidas de acción afirmativa.

## Emprendimientos productivos

Como se observa en los testimonios y experiencias anteriores, el escenario para el ejercicio del derecho al trabajo por parte de las personas

---

<sup>362</sup> *Ibid.*

<sup>363</sup> SECAP, Oficio SECAP-DAJ-2012-0095, 26 de junio de 2012.

<sup>364</sup> *Ibid.*

refugiadas tiene algunas complejidades. Estas se imponen incluso para casos excepcionales en los que las personas refugiadas logran tener un capital mínimo para implementar algún tipo de negocio, para quienes la falta de información y las restricciones normativas han jugado un papel en contra.

Así, una persona en el taller de Quito comenta que a pesar de tener un pequeño capital para iniciar no pudo constituir una compañía debido a que tenía que renunciar a la condición de refugiado para hacerlo y obtener otro tipo de visa.<sup>365</sup> Si bien no existe una prohibición de carácter legal que prohíba que una persona refugiada pueda constituir una compañía, en la práctica se constatan estas dificultades atribuibles a que no es frecuente que una persona refugiada realice este tipo de trámites en razón de que su capacidad económica y las condiciones en las que llega a Ecuador usualmente no lo permiten.

En este escenario, existen algunas iniciativas encaminadas a apoyar a las personas refugiadas en el desarrollo de emprendimientos de carácter productivo. Estas provienen mayoritariamente de ONG, tales como HIAS, FEPP y la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS), que han desarrollado proyectos que incluyen emprendimientos productivos que buscan adecuarse a las condiciones en que vive la mayoría de las personas refugiadas en Ecuador. En la institucionalidad pública, si bien se han ubicado programas orientados a apoyar<sup>366</sup> emprendimientos o la creación de micro empresas, no se conoce de casos de personas refugiadas que hayan podido acceder.

Es importante recabar las percepciones sobre la experiencia de las ONG en estos ámbitos. En HIAS, se hacen subvenciones para emprendimientos pequeños (US \$ 100), y posteriormente, pueden existir otros apoyos económicos más grandes, de US \$200 o 500. Con estos montos se adquieren los materiales o herramientas para iniciar el trabajo, previa una valoración del tipo de emprendimiento y de las habilidades de las personas refugiadas que lo solicitan. Sin embargo, en el caso de la ciudad de Ibarra se insiste en la existencia de dos problemáticas: la primera, la fuerte discriminación a la que se enfrentan las personas que inician sus emprendimientos y en segundo lugar, los controles por parte de la Comisaría de Higiene de la municipalidad. En este sentido, se reportan situaciones conflictivas

---

365 Taller Quito.

366 Ver Primera parte de este libro.

en que se ha procedido a incautar las herramientas de trabajo y mercadería financiados con el dinero de los emprendimientos.

El FEPP en la ciudad de Ibarra también trabaja en temas de emprendimientos productivos. A consideración de un representante de esta institución es una opción más favorable frente a la inaccesibilidad a un contrato formal de trabajo.

Vemos que la mayoría de gente refugiada, incluso en su país, no tenía una posibilidad de contratación laboral, son personas de campo, que hacen oficios, en economía informal. Entonces llegan acá y tampoco tienen posibilidad de contratación. Para la contratación uno tiene que acceder a documentos que duran poco tiempo y la pregunta sería ¿cuál es la cantidad de colombianos que tienen la posibilidad de acceder a esos documentos?<sup>367</sup>

No obstante una de las limitaciones que señala el representante de esta organización, es que las personas refugiadas “que pasan de trabajo en trabajo, inician una cosa, ven otra oportunidad y van a otra cosa”,<sup>368</sup> y es difícil que pueda desarrollarse un emprendimiento si se cambia de actividad continuamente. No obstante, señala que hay algunas experiencias exitosas; por ejemplo de una mujer colombiana que tiene servicio de manicura a domicilio y se menciona a otra mujer refugiada que se ha especializado en la venta de snacks. Y agrega que la virtud de los emprendimientos, es que no se necesita documentación para llevarlos a cabo, es decir, no se requiere de títulos profesionales, visa u otros documentos que en el caso de negocios de mayor formalidad sí son necesarios.

En consideración del representante del FEPP, es importante que el trabajo de emprendimientos sean dirigido también para población ecuatoriana y no solo focalizarse en la población colombiana refugiada. Es necesario generar intercambio para disminuir los niveles de xenofobia y discriminación.

Por otra parte, en el caso de HIAS, maneja también el programa de bolsa de empleo dirigida a personas refugiadas, en la cual, se hace una entrevista para mirar la orientación vocacional, experiencia y aptitudes de la persona y posteriormente se revisan los requerimientos de trabajo en prensa. Esta ONG se encarga de hacer el contacto y de asegurarse que existan las garantías laborales suficientes para que la persona pueda trabajar en ese

---

367 Entrevista a representante del FEPP, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 1 de junio de 2012.

368 *Ibid.*



lugar. De igual manera señalan que dado que muy pocas personas tienen títulos profesionales tienen la posibilidad de acceder a puestos que tenga una remuneración alta.

## Accesibilidad a registros tributarios

El Registro Único de Contribuyentes (RUC), mecanismo implementado por el Servicio de Rentas Internas (SRI), consiste en la asignación de un número para todas las personas naturales o jurídicas que realizan actividades económicas. Este consiste en un número que asigna el SRI bajo el cual se llevan a cabo estas actividades. Número que se ha convertido de cierta manera en un requisito para el ejercicio del derecho al trabajo, principalmente en el caso de personas que realizan actividades de comercio. Una de las principales inquietudes que surgen en los talleres de recolección de información está relacionada con los documentos requeridos para solicitar este requisito.

Según los testimonios recabados en los talleres de recolección de información la aplicabilidad de esta normativa es diferente en cada localidad. Así por ejemplo, una mujer participante en el taller de Quito, quien se encuentra como solicitante de asilo, comenta que cuando vivía en Cuenca no pudo obtener el RUC, debido a que no aceptaban su identificación. Cuando llegó a Quito, éste le fue otorgado, pero presentando el pasaporte. De igual manera, otra persona en la ciudad de Quito señala: “Yo saqué (el RUC) por estar activo. Tuve que pagar la mensualidad y me dieron sin inconveniente, incluso antes de sacar la visa”.<sup>369</sup>

El equipo de atención jurídica de la Pastoral Social de Ibarra indica que un inicio se les exigía el documento de refugiados para obtener el RUC, pero posteriormente se pudo conocer que quienes se encuentran en condición de solicitantes también tienen la posibilidad de acceder a este documento. No obstante indican que esto no se encuentra en una norma expresa.<sup>370</sup>

En San Lorenzo, según señala el equipo de atención jurídica del SJRM, no ha registrado casos de personas que busquen información sobre obtención del RUC, posiblemente porque el nivel de comercio informal es mayor que en otras localidades y las

369 Taller Quito.

370 Entrevista Equipo Pastoral Social Ibarra.

consultas en relación a lo laboral giran en torno al trabajo en palmicultoras.

Cabe señalar que además del RUC, el SRI ha implementado un sistema de tributación simplificado denominado RISE (Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano), el cual reemplaza al pago de renta e IVA para personas naturales que no superen ingresos de 60 mil dólares al año. A pesar de que en principio es una de las formas de tributación más accesibles en ninguna de las tres localidades se conocía al respecto.

Con la finalidad de constatar el nivel de accesibilidad de las personas refugiadas a estos registros tributarios, se formuló una petición de información al SRI en la que se señala que las personas deben presentar un requisito de identificación y un requisito de ubicación. En el caso de las personas refugiadas, “original y copia a color de la credencial de refugiado”;<sup>371</sup> no se particulariza en la condición de solicitantes de refugio.

En cuanto al requisito de ubicación es posible presentar cualquier documento que indique la dirección del lugar en que se realizará la actividad (pueden estar a nombre de la persona o no). Entre estos puede ubicarse planillas de servicios básicos, estados de cuenta, cualquier documento emitido por una institución pública, contratos de arrendamiento, entre otros.<sup>372</sup>

Además se solicitó estadísticas del número de personas refugiadas que desde el año 2008 han obtenido RUC y RISE. Frente a lo cual el SRI señala que no dispone de estadísticas específicas respecto del número de personas refugiadas, pero sí en razón de la nacionalidad. Si se desglosa la población colombiana, se pueden observar que desde el año 2008 hasta mayo de 2012, 5.311 personas de nacionalidad colombiana han obtenido RUC y 488 han obtenido RISE.

---

371 SRI, Oficio 917 012012OPLN001127, 16 de mayo de 2012.  
372 *Ibid.*

# Derecho a la seguridad social de las personas refugiadas

**E**l derecho a la seguridad social es un derecho de difícil acceso para las personas refugiadas, sea porque los empleadores no cumplen con la afiliación obligatoria o porque las políticas y las prácticas del IESS no garantizan plenamente este derecho. Así, es posible constatar que de todas las 40 personas asistentes a los talleres de recolección de información en las tres localidades, solamente 3 personas se encontraban afiliadas al Seguro Social.

Los testimonios revelan que son reiterados los casos de personas refugiadas que han trabajado bajo relación de dependencia y cuyos empleadores no las han afiliado a la seguridad social. Esto ocurre por varios motivos: el primero está relacionado con la obtención de las autorizaciones laborales para personas refugiadas, es decir, al dificultarse la obtención de este requisito por las complicaciones mencionadas anteriormente, no se puede legalizar el contrato de trabajo y por tanto no es posible realizar el trámite de afiliación.<sup>373</sup> En consecuencia, las personas que tenían la condición de solicitantes de asilo, al estar excluidas de la posibilidad de obtener la autorización laboral, tampoco podían ser afiliadas a la seguridad social.

Una segunda instancia de esta problemática se ubica en las prácticas implementadas en el IESS para lograr la afiliación de una persona refugiada. Según la entrevista realizada al Subdirector Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS la persona para ser afiliada debe presentar un documento de identidad, que puede ser el de su país de origen u otro documento, con base en el cual se asigna una “codificación especial similar al de una cédula.”<sup>374</sup> Esto ocurre a pesar de que el documento de identificación de las personas refugiadas consta de diez dígitos al igual que una cédula ecuatoriana. Además se constata, una falta de claridad sobre la normativa y derechos de las personas refugiadas, ya que al respecto el funcionario indica que esta codificación especial se asigna hasta que las personas obtengan una cédula de identidad.

373 Ninguno de los casos señalados en el acápite referente a autorizaciones laborales estuvo afiliado a la seguridad social.  
374 Entrevista al Subdirector Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS, Quito, realizada por Javier Arcentales, 21 de mayo de 2012.

Según la autoridad entrevistada este código especial es asignado por el sistema informático para todas las personas de otra nacionalidad que no tienen una cédula de identidad ecuatoriana y son números diferentes que no han sido asignados anteriormente a ninguna persona. Cabe señalar que esta práctica no está regulada por ninguna norma jurídica específica<sup>375</sup> lo que hace que su aplicación no sea igual en todas las localidades y se conviertan en simples prácticas institucionalizadas poniendo en riesgo el ejercicio del derecho a la seguridad social. Así, el equipo de atención jurídica de la Pastoral Social de Ibarra conoce de personas refugiadas a quienes para afiliarlas les han solicitado la cédula de identidad.

Por otra parte, si bien el funcionario del IESS indica que “no hay diferencia entre las prestaciones para ecuatorianos o extranjeros y de igual manera para aquellas personas que está legales o ilegales, basados en el art. 9 donde dice que nacionales y extranjeros tienen los mismos derechos y obligaciones”.<sup>376</sup> No obstante, el equipo de atención jurídica de la Pastoral señala que al momento de acceder a fondos de reserva y préstamos hipotecarios o quirografarios, el código especial que se asigna no sirve.

Por otra parte para hacer efectivos los pagos de las prestaciones de seguridad social, el sistema actual del IESS permite realizar los pagos exclusivamente a través de una cuenta bancaria personal, lo que debido a las complicaciones para que las personas refugiadas y solicitantes accedan a los servicios del sistema financiero, estos pagos no pueden hacerse efectivos. Así por ejemplo, en la entrevista realizada en la Dirección Nacional de Riesgos del Trabajo se mencionan quince casos de personas de otras nacionalidades<sup>377</sup> a quienes no se les podía pagar la pensión por accidentes de trabajo debido a que no tenían una cuenta bancaria. Finalmente, se dispuso un procedimiento excepcional de pago que solo podía efectuarse directamente en las oficinas del IESS en la ciudad de Quito y aplicable exclusivamente para estos casos.<sup>378</sup>

En los talleres realizados en las tres localidades se puso en evidencia que existe un marcado desconocimiento del derecho a la seguridad social, la institucionalidad, el tipo de prestaciones y el funcionamiento de la misma, lo que incrementa la posibilidad de vulneración de este derecho.

375 En la petición de información realizada al IESS no se hace mención a ninguna ley o normativa interna específica que regulen estos procedimientos.

376 Entrevista al Subdirector Nacional de Afiliación y Cobertura del IESS.

377 Entre estos casos, resalta el caso de una persona colombiana refugiada trabajadora de una plantación florícola en Cayambe quien perdió el brazo.

378 Entrevista a la Dirección Nacional de Riesgos del Trabajo, Quito, realizada por Javier Arcentales, 21 de mayo de 2012.

# Dificultades en el acceso al sistema financiero

Un tema que se relaciona estrechamente con el ejercicio del derecho al trabajo y en particular con la posibilidad de hacer efectivas las remuneraciones y prestaciones de seguridad social es el acceso al sistema financiero. En este sentido son recurrentes las dificultades de las personas refugiadas para acceder a los servicios de las diferentes instituciones financieras.

Una de las principales dificultades está relacionada con la documentación para realizar trámites en el sistema financiero. Las instituciones bancarias no aceptan la identificación de las personas refugiadas, sean reconocidos o en condición de solicitantes, como documento suficiente para realizar trámites o abrir cuentas bancarias, a pesar de que la Superintendencia de Bancos ha emitido una circular en la que:

Se dispone a todas las instituciones del sistema financiero nacional bajo control de la Superintendencia de Bancos y Seguros Ecuador, con la finalidad de operationalizar el acceso e los titulares de la visa 12-IV a todo tipo de servicios financieros, consideren como documento de identificación al expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través del cual se acredita a su titular poseer la calidad de asilado o refugiado, el mismo que será válido para todas las operaciones que realicen con las instituciones controladas de acuerdo con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.<sup>379</sup>

El testimonio de una de las personas participantes en el taller de Quito demuestra como las instituciones financieras aplican indistintamente esta disposición:

Mi marido tiene un problema porque no ha sacado el pasaporte colombiano y cada mes le dan un cheque de diferente banco, y él tiene el problema cada mes cuando le pagan. Cuando le dan del Banco de Pichincha y va al Condado ahí no le cambian el cheque, y luego se va a la de la 10 de Agosto allá sí le cambian el cheque. En el Condado no le cambian que porque no tiene pasaporte. Lo mismo pasa en el Banco Internacional. El ha ido a cambiar cheques cuando le han dado y le dijeron con el pasaporte fronterizo no puede hacer ningún trámite en este banco. Y el pasaporte original y eso vale 100 y pico de dólares.<sup>380</sup>

379 Circular No. INIF-DNIF1-SAIFQ3-2011-028, dirigida a todo el sistema financiero nacional el 28 de junio de 2011.

380 Taller Ibarra.

Una estrategia que han adoptado para poder hacer efectivos los cheques de salarios es endosarlos a compañeros/as de trabajo de nacionalidad ecuatoriana con los riesgos que esto implica.

El problema en torno al acceso a los servicios financieros no se da exclusivamente al momento de hacer efectivo el pago de sueldos, sino también al momento de intentar abrir cuentas de ahorro. Así lo señala una persona en San Lorenzo quien indica: “En los bancos la cosa es difícil, que porque somos colombianos y refugiados [...] no nos dejan abrir una cuenta. Y eso se necesita”.<sup>381</sup> En efecto, la apertura de una cuenta de ahorros es una exigencia frecuente para el depósito de salarios o la realización de otro tipo trámites como el pago de prestaciones del Seguro Social, el cual, como se ha visto, solo los hace a través de cuentas bancarias a los titulares.

Frente a esta situación una de las personas asistentes al taller Ibarra indica haber interpuesto una queja ante la Defensoría del Pueblo en contra del Banco del Pichincha por no permitirle abrir una cuenta de ahorros con la identificación de refugiada. Ella comenta: “Yo puse demanda al Banco del Pichincha. Y el abogado me dejó por el suelo y dijo que yo era una metirosa, que no se habían negado. Y luego pude abrir la cuenta”.<sup>382</sup> Se percibe en este y los otros casos comentados, que la negación del acceso a servicios financieros no se circunscribe exclusivamente a la aceptación de la documentación de las personas refugiadas, sino que tiene su base en estereotipos y consideraciones infundadas respecto de la población colombiana refugiada que termina por ser discriminatoria.

En suma, las instituciones bancarias aplican sus políticas internas por encima de las normas establecidas por la instancia de control, en este caso la Superintendencia de Bancos, e incurrir en actos claramente discriminatorios en contra de las personas refugiadas.

---

381 Taller San Lorenzo.

382 Taller Ibarra.

# Conclusiones generales

## ***Carencia de estadísticas y limitado acceso a la información pública***

Se constata que la mayoría de instituciones no llevan estadísticas adecuadas que permitan la generación de políticas públicas. En tanto que aquellas que generan estadísticas no particularizan en la nacionalidad o condición migratoria, por lo que se hace difícil conocer en números ciertos el nivel de atención y acceso de las personas refugiadas a los servicios y programas que prestan las instituciones públicas.

Es limitado el acceso a la información pública, principalmente en el Ministerio de Relaciones Laborales, en el cual no se pudo realizar las entrevistas previstas para esta investigación ni obtener las estadísticas requeridas. Ello a pesar de ser la instancia rectora en materia laboral.

## ***Profundo trato discriminatorio en razón de la nacionalidad y la condición de refugio***

El principal problema para el ejercicio de derechos de las personas refugiadas es la discriminación y la xenofobia que permea los diferentes ámbitos vinculados con este derecho. Los motivos de discriminación son principalmente con base en la nacionalidad y en la condición de refugiados, aunque la primera razón es más acentuada.

La discriminación y la xenofobia permean a los diferentes actores que hacen posible el ejercicio del derecho al trabajo: empleadores, institucionalidad pública a nivel nacional y local y a la población receptora. Detrás de aparentes complicaciones en razón de la documentación o requisitos para acceder a un servicio o prestación, subyacen comportamientos discriminatorios que excluyen a las personas refugiadas de medios para ejercer el derecho al trabajo.

## ***Trato homogéneo invisibiliza la situación de las personas refugiadas y dificulta el ejercicio de sus derechos***

Las instituciones públicas bajo una comprensión poco adecuada del principio de igualdad, invisibilizan la situación de las personas refugiadas al equipararlas al mismo trato de las personas de otro origen nacional en

otras condiciones migratorias, o inclusive equiparándolas al trato de las personas ecuatorianas. Esto hace que no se mire la situación específica de las personas refugiadas, no se garanticen sus derechos y por el contrario se adopten medidas o prácticas que los vulnera. Esto se expresa básicamente en requisitos que se exigen para acceso a derechos que no pueden ser cumplidos por esta población.

Las mujeres refugiadas enfrentan complejidades específicas relacionadas con la discriminación de género que dificultan el ejercicio del derecho al trabajo ya sea por cuenta propia, asociada comúnmente al comercio informal, o bajo relación de dependencia que no siempre ocurre con apego a la ley. Bajo la comprensión errónea del trato igualitario, estas formas de discriminación por razón de género que enfrentan las mujeres refugiadas no son visibles para las políticas públicas ni para las prácticas institucionales.

Esto denota también un desconocimiento de los derechos constitucionales y reconocidos en instrumentos internacionales de las personas refugiadas y de sus condiciones en Ecuador por parte de quienes regulan las políticas laborales.

### ***Precarización laboral en las personas refugiadas es recurrente y ausencia de control y sanciones por parte de las autoridades***

De la información recaba se constata que la precarización laboral de las personas refugiadas es recurrente, es decir, son excepcionales las personas refugiadas que están trabajando bajo las consideraciones determinadas por la ley. Si bien es cierto que existe población ecuatoriana en condiciones laborales precarias, la condición de refugiado y el contexto en el que llegan estas personas acentúa la posibilidad de vulneración de derechos laborales.

Esta situación es más visible y crítica en las empresas palmicultoras aledañas a San Lorenzo y en las florícolas cercanas a Ibarra, sin que se tengan noticias de medidas efectivas implementadas por las autoridades que prevengan, sancionen o reparen las vulneraciones a los derechos laborales en las que incurren estas empresas.

Además, como fruto de la discriminación y de las restricciones de carácter normativo, el nivel de acceso de las personas refugiadas al trabajo



bajo relación de dependencia es limitado y se ven obligadas a aceptar trabajos en condiciones precarias.

### ***Bajo niveles educativos y limitación para acceso a capacitación y formación profesional***

El bajo nivel educativo con el que llega la mayoría de las personas refugiadas resulta también una limitante para acceder a empleos mejor remunerados, incluso en el ámbito público. Sin embargo, no se asume el carácter de grupo de atención prioritario que otorga la Constitución y se dificulta la posibilidad de acceder a los programas de capacitación profesional públicos.

### ***Autorizaciones laborales limitantes de acceso al trabajo***

Las autorizaciones laborales que debían ser obtenidas para ejercer el derecho al trabajo han significado una vulneración a este derecho. Tal como se ha visto, además de las serias dificultades para la obtención este permiso, su implementación repercutió en la pérdida de empleo de quienes ya habían sido contratados.

### ***Control de espacios públicos amenaza el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas***

El control que se ejerce por parte de los gobiernos locales del espacio público significan serias restricciones para el ejercicio del derecho al trabajo, principalmente para quienes realizan actividades comerciales. Esto se verifica principalmente en Quito e Ibarra en donde las prácticas de control son violentas y el decomiso de mercancías es inconstitucional.

### ***Marcado desconocimiento de los derechos laborales por parte de las personas refugiadas***

El riesgo de vulneración de los derechos laborales se incrementa por el profundo desconocimiento de los derechos laborales que tienen las personas refugiadas. Se constata que se desconocen aspectos básicos como

horas de trabajo, sueldo básico, formas de remuneración y seguridad social. A la par hay una ausencia por parte de las autoridades competentes de informar sobre derechos laborales a este segmento de la población.

### ***Marcado desconocimiento de los derechos de las personas refugiadas por parte de funcionarios y funcionarias públicos***

Del mismo modo, se observa que los funcionarios y funcionarias públicos vinculados con el derecho al trabajo y a la seguridad social desconocen los derechos específicos de las personas refugiadas o la información que manejan es errónea, lo que hace que el momento de generar políticas o aplicarlas sean contraproducentes a esta población.

### ***Limitaciones para acceder al Sistema Financiero dificultan el pleno ejercicio del derecho al trabajo***

Las instituciones bancarias aplican sus políticas internas por encima de las normas establecidas por la Superintendencia de Bancos e incurrir en actos claramente discriminatorios en contra de las personas refugiadas. Esto afecta al ejercicio del derecho al trabajo y a la seguridad social, principalmente a la posibilidad de hacer efectivo los salarios e indemnizaciones, abrir cuentas de ahorro y en consecuencia recibir pagos de prestaciones de seguridad social.





Cuarta Parte:  
LÍNEAMIENTOS PARA EL  
EJERCICIO PLENO DEL  
DERECHO AL TRABAJO DE LAS  
PERSONAS REFUGIADAS

---



**D**urante el estudio realizado sobre el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas se han identificado los principales nudos críticos que impiden el ejercicio de este derecho, los cuales se ubican básicamente en tres niveles: normativo, políticas públicas y prácticas institucionales.

Frente a las problemáticas encontradas, el presente documento plantea lineamientos en cada uno de estos ámbitos desde un enfoque de derechos humanos y asumiendo la perspectiva de movilidad humana y protección especial de las personas refugiadas que propugna la Constitución ecuatoriana.

Este documento tiene como base los preceptos constitucionales que determinan como garantías de los derechos, a la normativa y a las políticas públicas, es decir, que su formulación e implementación debe estar orientada a materializar los derechos de las personas. Siguiendo los parámetros constitucionales, las políticas públicas que se implementen deben tender a la eliminación de las diferencias en el ejercicio de derechos entre las personas ecuatorianas y de otras nacionalidades, en particular quienes se encuentran en condición de refugiados.

En este caso particular, el derecho al trabajo de las personas refugiadas debe ser posible en razón de leyes, normativa inferior y políticas públicas, adecuadas al marco constitucional, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la protección de las personas refugiadas. No obstante, como se ha constatado en los documentos anteriores a este estudio, son recurrentes las disposiciones, políticas o prácticas que se desligan de los parámetros constitucionales y restringen el derecho al trabajo de las personas refugiadas.

El contenido del presente documento inicia con el desarrollo de enfoques y principios, necesarios para el ejercicio de los derechos humanos, en particular del derecho al trabajo, los cuales están ausentes o son aplicados de manera errónea generando efectos contraproducentes en el ejercicio de este derecho. Los lineamientos que se ubican en este ámbito pretenden dar luces sobre cómo aterrizar estos enfoques y principios en el ejercicio del derecho al trabajo.

Posteriormente, en el ámbito normativo se formulan recomendaciones específicas para la adecuación de las disposiciones legales e infra legales al marco constitucional y de protección de las personas refugiadas. Finalmente en el ámbito de las políticas públicas, se desarrollan lineamientos para reformulación aquellas políticas públicas se han identificado como restrictivas y se sugiere la implementación de otras que posibiliten el ejercicio pleno del derecho al trabajo de las personas refugiadas.



## Incorporación de enfoques

Una de las principales constataciones del presente estudio muestra una limitada incorporación de los enfoques de derechos humanos, movilidad humana, género y diversidades que son imprescindibles en un estado de derechos. El asumir un enfoque implica incorporar una mirada coherente y orgánica que se transversaliza en la construcción de la normativa, la política pública y finalmente debe manifestarse en las prácticas institucionales cotidianas y por tanto debe trascender el nivel de discurso.

En términos generales y en relación al trabajo se definen los siguientes enfoques:

### Enfoque de derechos humanos

Implica la incorporación de los estándares de protección del derecho al trabajo determinados por la Constitución ecuatoriana y los instrumentos internacionales de derechos humanos teniendo como eje transversal el principio de igualdad y no discriminación.

Tratándose de un derecho social es fundamental el principio de progresividad y no regresividad. Y a la par la implementación de las recomendaciones de los organismos internacionales para la protección del derecho al trabajo y movilidad humana.

Bajo este enfoque las obligaciones del Estado se sintetizan en las siguientes:

1. Obligación de respetar que significa no realizar acciones que vulneren el derecho al trabajo o lo restrinjan.
2. Obligación de garantizar, que a su vez comprende las siguientes:

- Prevenir que se produzcan violaciones del derecho al trabajo por conductas de agentes públicos y privados.
- Investigar todas las vulneraciones al derecho al trabajo
- Sancionar a quienes hayan causado vulneraciones a este derecho.
- Remediar y reparar las consecuencias provocadas por las vulneraciones.

## **Enfoque de género**

Implica el visibilizar y adoptar medidas que consideren las diferentes formas en las que se ejerce el derecho al trabajo, tomando en cuenta el sexo e identidades de género de las personas refugiadas, los cuales pueden ser factores de discriminación y de asignación de roles específicos determinados desde la cultura patriarcal.

## **Enfoque de diversidades**

Implica visibilizar y adoptar medidas que tomen en cuenta las particularidades políticas, culturales, étnicas, nivel de instrucción y nivel socioeconómico y otras índoles de las personas refugiadas que pueden incidir en el ejercicio del derecho al trabajo.

# Lineamientos en el ámbito normativo

## Proceso de adecuación normativa al marco constitucional e instrumentos internacionales de derechos humanos y refugio

Hasta el momento la adecuación de la normativa legal e infra legal a los principios y derechos constitucionales y de instrumentos internacionales sobre movilidad humana y refugio es casi nula. Consecuencia de ello, existen dos limitaciones que son recurrentes en el ámbito normativo.

Por una parte, la ausencia de dichos principios y derechos en las normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano y por otra, contradicciones entre las disposiciones legales e infra legales con los preceptos constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos que terminan por restringir el ejercicio de los derechos.

Esto ocurre debido a que la legislación vigente antes de ser aprobada la Constitución ecuatoriana de 2008, tiene como sustento los principios de soberanía nacional y de seguridad interna, bajo los cuales se justifica la limitación de los derechos de las personas de otras nacionalidades, es decir, la nacionalidad se convierte en una restricción para el ejercicio de derechos.

Si bien, la Ley de Migración y la Ley de Extranjería, son las dos leyes en donde se puede visibilizar con mayor claridad la aplicación de estos principios restrictivos, otras leyes, como el CT, también los asumen de manera colateral al remitirse a las primeras para establecer requisitos y procedimientos para las personas de otras nacionalidades y por tanto vulneran los derechos específicos de personas en movilidad y en particular refugiados.

En este sentido, el CT es el ejemplo más evidente de una ley que asume este enfoque, bajo el cual, las personas de otras nacionalidades no son

per se titulares del derecho al trabajo y en consecuencia se dispone la obtención de la autorización para poder ejercerlo.

Por ello, es imprescindible como uno de los elementos necesarios para que la normativa se convierta en garantía de los derechos de las personas en movilidad, la adecuación de la normativa inferior al marco constitucional e instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección de las personas refugiadas. Esta adecuación normativa debe significar un proceso integral y participativo de construcción de una nueva legislación sustentada en un enfoque de derechos que sustituya a la Ley de Migración y a la Ley de Extranjería como normas que regulan la movilidad humana en Ecuador.

Además, se debe considerar que el derecho a solicitar asilo y refugio está regulado actualmente mediante un Decreto Ejecutivo, lo cual reduce la seguridad jurídica y contradice la disposición constitucional que determina que los derechos deben ser desarrollados mediante una ley orgánica. Por lo que, la nueva legislación también debe incorporar desde una perspectiva integral de movilidad humana y desde un enfoque de derechos humanos, las regulaciones al derecho a solicitar asilo.

Este proceso de adecuación desde una perspectiva integral de movilidad humana, no debe desconocer los principios y derechos específicos de las diferentes dinámicas de la movilidad, por el contrario debe propender a su efectiva integración dentro del ordenamiento jurídico y evitar disposiciones que contravengan y vulneren derechos. Por ello, se debe hacer énfasis especial en aquellos principios esenciales para la protección de las personas refugiadas tales como el principio de no devolución, confidencialidad, protección especial, carácter declarativo de la condición de refugiado, entre otros.

La reforma normativa no debe centrarse únicamente en las leyes específicas que regulan las dinámicas de movilidad, sino que debe abarcar a aquellas que regulan el ejercicio de otros derechos como trabajo, salud, educación, etc. Ámbitos en los cuales se encuentran ausentes los derechos de las personas en movilidad, no desarrollan las obligaciones esenciales del Estado respecto de esta población y están ausentes de las agendas de incidencia de las organizaciones.

## Adecuación de la normativa específica sobre refugio para el ejercicio pleno del derecho al trabajo

El proceso de adecuación normativa al que se hace referencia debe solucionar problemáticas en el ejercicio de derechos de las personas refugiadas que tienen su raíz en cómo se ha concebido este derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Como se ha señalado hasta el momento no existe una ley que regule este derecho tal como lo dispone la Constitución, sino que se lo ha hecho a través de decretos ejecutivos.<sup>383</sup> No obstante, la Ley de Extranjería<sup>384</sup> contiene disposiciones respecto al visado que se otorga a una persona con el estatus de refugiado que afectan al tipo de documentación que se emite y en consecuencia al ejercicio de los derechos.

Esta Ley en su art. 12, estipula el otorgamiento de la visa 12-IV la cual, está dentro de la categoría de no inmigrantes, es decir, aquellas personas de otras nacionalidades que permanecen por tiempos limitados en el país y a las cuales se imponen mayores restricciones en el ejercicio de derechos. Estas disposiciones contrastan con la situación de la población refugiada que se encuentra en Ecuador pues permanecen indeterminadamente en el país y buscan desarrollar sus proyectos de vida e integrarse en la sociedad ecuatoriana para lo cual requieren y deben ejercer plenamente sus derechos.

En efecto, si se analiza a la luz del principio de igualdad la distinción que hace la Ley de Extranjería entre personas inmigrantes y no inmigrantes, el principio de no discriminación por condición migratoria, la ciudadanía universal y la progresiva desaparición de la condición de extranjero-principios constitucionales esenciales en materia de movilidad humana- se puede aseverar que dicha clasificación es contraria a la Constitución y por ende restringe derechos. No obstante, el Estado ecuatoriano aplica las normas de la Ley de Extranjería de manera estricta.

Este contexto normativo complejo que traza el anacronismo de la Ley de Extranjería afecta el ejercicio de los derechos de las personas refugiadas, en particular el derecho al trabajo y a la seguridad social, ya que da lugar a la idea

383 Hasta el 30 de mayo de 2012 se encontraba vigente el Decreto 3301 de 1992 en el que se regulaba el procedimiento para solicitar asilo en el Ecuador, desde dicha fecha este procedimiento es regulado por el Decreto Ejecutivo 1182, que introduce algunas reformas tendientes a restringir el derecho a solicitar asilo en Ecuador.

384 Ley de Extranjería, RO 454, art. 12, num. IV, 4 de noviembre de 2004.

de que el estatuto de refugiado es similar a cualquiera de las categorías de personas no inmigrantes. Esto a su vez determina dificultades principalmente en cuanto a la documentación de identificación que se otorga a la población refugiada, lo cual limita seriamente el ejercicio de los derechos.

De igual manera, en virtud de las categorías migratorias de la Ley de Extranjería se determinan procedimientos y requisitos inadecuados y contrarios a los principios y derechos propios del estatuto de los refugiados.

Con estos antecedentes se desarrollan los siguientes lineamientos para la adecuación de la normativa específica sobre refugio con miras a posibilitar el pleno ejercicio del derecho al trabajo.

### ***Eliminación de las categorías migratorias tradicionales y determinación de una permanencia legal cuya duración comprenda todo el proceso de solicitud de refugio y se sujete al tiempo en que la persona permanezca bajo el estatuto de refugiado***

Con fundamento en los derechos y principios sobre movilidad humana<sup>385</sup> establecidos en la Constitución y en aplicación de otros derechos establecidos en la misma norma fundamental,<sup>386</sup> la legislación sobre este tema debería replantear la manera tradicional en que se ha regulado el ejercicio del derecho a migrar, a través de una categorización de las personas de otra nacionalidad que ingresan al territorio ecuatoriano que limita o posibilita del ejercicio de derechos basada en el principio de selectividad de la migración.<sup>387</sup>

A su vez debe garantizar a las personas con necesidad de protección internacional la permanencia legal y el respeto al principio de no devolución desde que solicitan la protección internacional hasta que es resuelta la última instancia de este proceso, incluyendo el tiempo de interposición y resolución de los recursos administrativos y judiciales a los que se tenga derecho. Esto implica emitir documentación cuya caducidad no afecte la condición de refugiado sino que, por el contrario, la permanencia legal sea un derecho ligado a tal condición. Esto permitiría desvincular la permanencia legal de las personas refugiadas de una categoría migratoria que no es adecuada para las dinámicas del refugio en Ecuador.

---

385 CRE, art.9, 40, 41; art. 11, num. 2; art. 11, num. 6 y 7.

386 *Ibid.*, art. 11.

387 Ley de Extranjería, art.9 y 12.

En la modificación introducida por el Decreto 1182, que amplía a dos años<sup>388</sup> la vigencia de la documentación que acredita la condición de refugiado, mantiene disposiciones en virtud de las cuales, la caducidad de la documentación afecta la condición de refugiado. Es decir, si la documentación caduca existe la posibilidad de retirar la condición de refugiado. Si bien el ampliar el tiempo de vigencia es una medida que se adecúa de mejor manera a la situación de la población refugiada, no modifica las limitaciones jurídicas de fondo, que como se han visto tienen su origen a nivel de Ley y en la ausencia de la aplicación de los principios constitucionales para el ejercicio de los derechos.

Con estas consideraciones, se recomienda que la medida que amplía el tiempo de permanencia de las personas refugiadas sea evaluada periódicamente a fin de considerar la posibilidad de extender el plazo de vigencia de la documentación.

La permanencia legal de las personas refugiadas debe garantizar el ejercicio de todos los derechos sin diferencia para quienes se encuentran como solicitantes.

Dentro de las reformas introducidas por el Decreto 1182 se señala que “Mientras el documento de Identificación de los Refugiado/a (s) mantenga su validez, permitirá a su titular realizar actividades económicas lícitas, independientes o bajo relación de dependencia”.<sup>389</sup> Igual consideración se hace para quienes se encuentran como solicitantes de asilo.<sup>390</sup>

Si bien estas disposiciones condicionan la posibilidad de realizar actividades económicas a la vigencia de la documentación, es importante que se reconozca expresamente en la legislación que las personas refugiadas son titulares de este derecho. Por ello, se recomienda incorporar dentro de la normativa con rango de ley una disposición que expresamente señale que las personas refugiadas y solicitantes de tal condición gozan de todos los derechos en los términos establecidos en la Constitución ecuatoriana e instrumentos internacionales, en particular de los derechos al trabajo, salud, educación, vivienda y aquellos que forman parte del buen vivir.

Esto permitiría además eliminar la diferencia en el ejercicio de derechos entre las personas refugiadas reconocidas formalmente y quienes se en-

---

388 Decreto 1182 de 2012, art. 45.

389 *Ibid.*, art. 46.

390 *Ibid.*, art. 35.

cuentran como solicitantes de tal condición que ha ubicado en un limbo jurídico a este último grupo.

Otro aspecto a ser tomado en cuenta por nueva normativa es la creación de una nueva situación de indefinición jurídica introducida por el Decreto 1182 que comprende el tiempo desde que una persona solicita refugio, la realización de la entrevista de elegibilidad y la respuesta de dicha entrevista en que la persona es admitida como solicitante de la condición de refugiado.<sup>391</sup> En este lapso se garantiza el principio de no devolución, pero no se conoce con claridad cuál es la situación jurídica de esta persona y los derechos que le asisten. De esta manera, este Decreto genera una situación de mayor precariedad en el ejercicio de derechos que aquella en la que se encuentran las personas que son solicitantes.

En el corto plazo se recomienda la eliminación de este limbo jurídico mediante la reforma al Decreto, de ser posible eliminando el procedimiento de admisibilidad tal como se lo ha diseñado y ciñéndose a los parámetros más favorables determinados por las directrices que ha desarrollado el ACNUR en esta materia.

A largo plazo, la legislación a emitirse debe evitar incluir situaciones de indefinición como estas que puedan afectar severamente el ejercicio de derechos de las personas, estableciendo con claridad los derechos de las personas en cada una de las etapas del proceso.

### ***Eliminar los documentos de identificación específica para personas refugiadas y emitir cédulas de identidad por el Registro Civil***

Consecuencia de las limitaciones jurídicas que tienen origen principalmente en la Ley de Extranjería y en la normativa de rango inferior que regula el derecho a solicitar refugio, son recurrentes los problemas relacionadas con la documentación de identidad de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Así, el desconocimiento del valor de los documentos de identificación de las personas refugiadas y solicitantes por parte de instituciones públicas y privadas limita el ejercicio de derechos y a la vez al poner en evidencia la condición de refugiado se profundiza el trato discriminatorio.

---

391 *Ibid.*, art. 31, 32, 33.



Además, los documentos de identificación para las personas que se encuentran como solicitantes de la condición de refugiados no son homogéneos pues se los emite en diferente formato: carné plástico, hoja de papel común.<sup>392</sup>

A esto se suman los problemas respecto a la numeración de estos documentos de identidad que no son compatibles con la cédula de ciudadanía ecuatoriana, lo que ha significado el impedimento en el acceso a seguridad social, servicios bancarios, entre otros.

Por este motivo, se recomienda que en la legislación se prevea la emisión de cédulas de identidad por parte del Registro Civil para las personas refugiadas con el mismo formato que lo hacen para personas ecuatorianas y personas de otras nacionalidades bajo la categoría de inmigrantes. Esto contribuiría a la erradicación de la discriminación por condición migratoria, en particular en contra de la población refugiada y facilitaría el acceso a otros derechos ya que la numeración del documento de identidad se vuelve homogénea y reconocida de forma general.

Lo óptimo es llevar a cabo un proceso de reforma legal, que implique la modificación de la Ley de Extranjería y las disposiciones específicas de la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación<sup>393</sup> en las que se incorpore una disposición que permita a las personas refugiadas obtener una cédula de identidad. No obstante, hay que tomar las medidas técnicas-informáticas pertinentes para que el principio de confidencialidad no se vea comprometido y los datos de quienes figuran como refugiadas no sean de acceso público.

A mediano plazo, puede considerarse una reforma al Decreto 1182<sup>394</sup> que incluya una disposición que permita el obtener cédulas de identidad a quienes han sido reconocidos como refugiados y han vivido en el país por un tiempo determinado. Y de igual manera, viabilizar la posibilidad de acceder a la nacionalidad ecuatoriana mediante procesos flexibles de naturalización.

---

392 El documento de identificación de refugiado se lo emite en formato carné plástico, en tanto que el documento de identificación para solicitantes puede ser en formato carné plástico o en una hoja de papel bond común.

393 La reforma a la Ley de Extranjería debería realizarse en los términos y condiciones explicados anteriormente que signifiquen una verdadera adecuación a los principios de la Constitución. No obstante en el caso de la reforma para que las personas refugiadas accedan a una cédula de identidad deben modificarse específicamente el art. 10 de la Ley de Extranjería y en concordancia el art. 97, 104, 105 de la Ley de Registro Civil.

394 Esta medida podría ser adoptada mediante decreto ejecutivo emitido por la Presidencia de la República dentro de lo cual podría considerarse la modificación del Decreto 1182 que regula el derecho al refugio y hace referencia a la documentación de identidad.

Esta decisión puede ser fundamentada en los principios pro derechos (*pro personae*), desarrollo progresivo de derechos y además tener como sustento las investigaciones realizadas, por ejemplo: *Percepciones y prácticas sobre derecho al trabajo de la población refugiada y Refugiados urbanos en Ecuador*<sup>395</sup> que dan cuenta de la intención de la población refugiada de permanecer en Ecuador, su búsqueda continua por integrarse en la sociedad y las dificultades que la documentación actual provoca.

En el caso de las personas solicitantes, se recomienda mantener la documentación emitida por la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, en la cual, se señale de manera expresa que las personas solicitantes pueden ejercer el derecho al trabajo sea bajo relación de dependencia o de manera autónoma. Además, es importante que la documentación sea emitida bajo un mismo formato y evitar la emisión de certificados en hojas simples, que aunque tendrían el mismo valor jurídico, en la práctica genera complicaciones al no ser reconocido por entidades públicas o privadas.

### ***Establecer posibilidades de regularización accesibles para las personas que no son reconocidas como refugiadas, en especial, para aquellas que han permanecido en condición de solicitantes por períodos prolongados***

No todas las personas que solicitan refugio cumplen con los presupuestos previstos por la normativa nacional e internacional para ser reconocidas como refugiadas; de hecho, en el presente estudio se han identificado casos de personas que han permanecido por más de un año en condición de solicitantes y que posteriormente no han sido reconocidos como refugiados. Estas personas durante el tiempo en que han permanecido como solicitantes de refugio enfrentan serios problemas para ejercer sus derechos, en particular el derecho al trabajo, a causa de la indefinición de su condición jurídica.

En este sentido se recomienda la flexibilización de requisitos y procedimientos para la regularización migratoria de quienes no son reconocidos como refugiados a fin de evitar que aumente el número de personas que se encuentran en situación migratoria irregular en Ecuador.

---

<sup>395</sup> FLACSO-ACNUR, "No se puede ser refugiado toda la vida..." Refugiados urbanos: el caso de la población colombiana en Quito y Guayaquil, FLACSO, Quito, febrero 2011.

A mediano plazo, esto implicaría adoptar algunas medidas de carácter normativo. Como un primer paso se recomienda emitir una resolución desde el Consejo Consultivo de Política Migratoria en la que con los fundamentos constitucionales y fácticos mencionados, se determinen excepciones al requisito por el cual se exige al menos 30 días de estadía legal vigente para la tramitación de un tipo de visado y así permitir que quienes se encuentran en situación irregular y cumplen con las condiciones restantes puedan regularizar su condición migratoria. Esta medida debe considerar también reducción de las tarifas para acceder a visas.

Se recomienda también la modificación del plazo determinado por el Decreto 1182 que otorga a las personas que han sido negadas definitivamente su solicitud de refugio un máximo de 15 días para salir del país o cambiar de categoría migratoria.<sup>396</sup> Este tiempo es demasiado corto para realizar los trámites necesarios para acceder a otro tipo de visado previsto por la legislación ecuatoriana. Esto sin incluir los costos que suponen y que la mayoría de personas refugiadas, por sus circunstancias personales, no cuentan con el dinero necesario para realizar tales trámites, además desconocen el procedimiento.

Además, estos plazos limitados afectan seriamente al proyecto de vida y particularmente al ejercicio del derecho al trabajo de aquellas personas que-como se ha señalado anteriormente-han permanecido por largo tiempo en calidad de solicitantes de la condición de refugiado y desarrollaban alguna actividad económica sea bajo relación de dependencia o de forma autónoma, ya que supondría que no gozan de permanencia legal y formalmente ya no son protegidos por el principio de no devolución por lo que podrían ser detenidas y deportadas.

En ese sentido deberían preverse tiempos que permitan realizar todas las gestiones administrativas pertinentes para cumplir con los requisitos establecidos para la obtención de visas de inmigrante o no inmigrante.

### ***Flexibilización de procesos de naturalización para personas refugiadas***

El acceso a la naturalización significaría para las personas refugiadas la posibilidad de ejercer sus derechos y en particular del derecho al trabajo

---

396 Decreto 1182 de 2012, art. 49.

de mejor manera, reduciendo el nivel de discriminación en razón de la nacionalidad, condición migratoria y la documentación.

La normativa nacional e internacional<sup>397</sup> determina como un estándar la posibilidad de acceder a la nacionalidad del país de protección para las personas refugiadas que han vivido por un período. De hecho el Decreto 1182 prevé esta posibilidad para quienes han permanecido por al menos 3 años. No obstante la Ley de Naturalización<sup>398</sup> no prevé formas específicas para estos casos ni existe normativa inferior que viabilice este derecho. Cabe señalar que esta Ley que data de 1976 ni su Reglamento han sido adecuados a las disposiciones sobre esta materia de la Constitución vigente.

En este sentido se recomienda incluir disposiciones en la Ley de Naturalización que, por una parte, reconozca el derecho de las personas refugiadas a acceder a la nacionalidad ecuatoriana luego de 3 años de haber permanecido en el país (plazo que se determina en el actual Decreto 1182). Y por otra, establezca condiciones accesibles en cuanto requisitos y costos para las personas refugiadas.

No obstante, considerando que existe legislación internacional y nacional que fundamentan con claridad la posibilidad de naturalizarse para las personas refugiadas, una alternativa a corto plazo es introducir una reforma al Acuerdo Ministerial 0004 del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>399</sup> que contiene el instructivo que determina los requisitos-poco accesibles - para las diferentes formas de regularización (incluyendo aquellas que fueron introducidas por la Constitución de 2008). En ese sentido, a diferencia de los actuales requerimientos y costos para la naturalización, en el caso de las personas refugiadas estos deberían estar acordes a la condición social y económica de las personas refugiadas en Ecuador y cuidar que no atenten contra los principios de la protección internacional.

---

397 El art. 34 de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados señala que "Los Estados Contratantes facilitarán, en la medida de lo posible, la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán especialmente por acelerar el procedimiento de naturalización y reducir, en la medida de lo posible, los impuestos y los gastos de procedimiento". El art. 61 del Decreto 1182 concuerda con este principio y establece que "A las personas que hayan residido al menos tres años consecutivos con visa de refugiado/a en Ecuador, se les dará las facilidades para obtener una visa de residencia indefinida o para gestionar su naturalización, sin exponerla a retornar al país de donde huyó para obtener documentos de identidad o de estado civil".

398 Ley de Naturalización, Decreto Supremo 276, RO 66 de 14 de abril de 1976.

399 Acuerdo Ministerial No. 00004, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 11 de enero de 2011.

## Adecuación de la normativa que regula el trabajo bajo relación de dependencia

### *En el ámbito privado*

Uno de los principales aspectos que han dificultado el ejercicio del derecho al trabajo, propiciado en general la discriminación en el ámbito laboral contra las personas de otras nacionalidades y que ha afectado a las personas refugiadas, es la vigencia del art. 560 del CT, el cual establece como requisito para ejercer este derecho la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales. Esto permitió establecer la obligación para las personas refugiadas de tramitar la autorización laboral<sup>400</sup> mediante un proceso engorroso, poco accesible y que dejaba por fuera a quienes se encontraban como solicitantes de la condición de refugiado.

El art. 3 del Acuerdo Ministerial 206 que determinaba esta obligación fue derogado mediante el Acuerdo Ministerial 118 del Ministerio de Relaciones Laborales de 2 de julio de 2012, lo cual coincide con las disposiciones del Decreto 1182, que señala que es suficiente la documentación de identificación de las personas refugiadas o solicitantes de tal condición, para ejercer este derecho<sup>401</sup>. No obstante, la norma legal del CT en la que se fundamentó esta disposición y que implica restricciones en el ejercicio del derecho al trabajo a personas de otras nacionalidades continúa vigente. Por esta razón se recomienda la derogación del art. 560 del CT con la finalidad de evitar restricciones en el ejercicio de este derecho.

Se hace necesario también incorporar en el CT una disposición que señale que las personas de otra nacionalidad, en particular refugiadas o que se encuentren en el proceso de reconocimiento de tal condición, son titulares de dicho derecho, no requieren de requisitos adicionales para ejercer este derecho y la prohibición de requerimientos adicionales que contravengan los principios básicos de la protección internacional, tales como el principio de no devolución y el principio de confidencialidad.

Por otra parte, es importante que en la legislación laboral sean visibles las personas en movilidad como grupo de atención prioritaria, en particular, refugiados, solicitantes de asilo y aquellas en situación migratoria irregular, personas cuyos derechos son más propensos de ser vulne-

400 Ministerio de Relaciones Laborales, art. 3, AM 206, 21 de octubre de 2010.

401 Decreto 1182 de 2012, art. 46.

rados, por encontrarse a menudo en condiciones de precarización laboral? Por tanto las medidas de prevención de la explotación laboral deben tomar en cuenta a esta población.

Acorde con este planteamiento y con fundamento en los principios constitucionales, la legislación debe dejar claro que las personas tienen derecho a reclamar sus derechos laborales sin importar la condición migratoria en la que se encuentren y por tanto ninguna autoridad administrativa o judicial encargada de la protección de los derechos puede impedir el acceso a la justicia a pretexto de la condición de refugiado, la situación migratoria irregular y otras condiciones relacionadas con la condición migratoria de la persona.

### **En el ámbito público**

Una de las principales problemáticas en relación al ejercicio del derecho al trabajo en el ámbito público, es la normativa que regula el acceso de las personas refugiadas a cargos públicos en la cual existe falta de claridad. Si bien la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece que las personas de otras nacionalidades pueden ser contratadas para ocupar cargos públicos (con excepción de aquellos impedidos por la Constitución)<sup>402</sup> se observan algunas disposiciones que pueden generar confusión. Así por ejemplo, se establece la posibilidad de contratar personas de otras nacionalidades en asuntos que “por su naturaleza”<sup>403</sup> se las requiera, lo que genera una indefinición sobre las actividades que pueden desempeñar en el ámbito público.

Adicionalmente, se establece que para ocupar cargos de carrera se deben tener al menos 5 años de residencia en Ecuador, lo cual haría referencia a quienes se encuentran dentro de la categoría de inmigrantes, es decir, aquellas personas con permiso de estadía legal indefinida en Ecuador. Lo cual, en principio, dejaría por fuera a quienes se encuentran como refugiadas.

Esta Ley también obliga a contar con la autorización del Ministerio de Relaciones Laborales como requisito para que las personas de otras nacionalidades puedan acceder al sector público sin aclarar si se hace referencia al mismo tipo de permiso establecido por el art. 560 del CT.

---

402 La CRE establece que cargos de elección popular y las primeras autoridades de la diferentes funciones del Estado, así como las magistraturas de las Cortes solo pueden ser ocupadas por personas ecuatorianas de nacimiento.

403 LOSEP, art. 5.

Estas disposiciones de la LOSEP son desarrolladas por el Acuerdo Ministerial 174-2011 del Ministerio de Relaciones Laborales,<sup>404</sup> el cual se remite a las disposiciones de la Ley de Extranjería con las limitaciones mencionadas al inicio de este documento y ratifica que solo quienes están bajo la categoría de inmigrantes pueden acceder a ocupar puestos de carrera. Además, se hace referencia a quienes tienen visa de refugio (12 –IV) solamente bajo nombramientos de libre remoción o con contratos ocasionales de trabajo. Sin embargo, más adelante se dispone que las personas de otras nacionalidades que accedan a estos cargos deben cambiar su categoría migratoria por una visa de trabajo (12 –VI),<sup>405</sup> disposición que interpretada de una manera legalista obligaría a renunciar a la condición de refugiados para desempeñar este tipo de funciones.

### ***Adecuación de la LOSEP a los principios constitucionales sobre movilidad humana***

En este sentido, es óptimo que se adecue la LOSEP a los principios establecidos por la Constitución en materia de movilidad humana determinando como limitaciones las mismas establecidas en el texto constitucional y desvincular estas regulaciones de las disposiciones de la Ley de Extranjería.

Por ello, en un mediano plazo se recomienda la reforma del Acuerdo Ministerial 174 del Ministerio de Relaciones Laborales clarificando la situación de las personas refugiadas en cuanto el acceso a este tipo de cargos.

### ***Reforma al Acuerdo Ministerial 174 de 2011***

Se recomienda que hasta que no se concrete una reforma de carácter legal, se incorpore una disposición al Acuerdo Ministerial 174 en la cual personas refugiadas puedan acceder a cargos públicos bajo nombramiento o libre remoción sin tener que cambiar de categoría migratoria ni cumplir con requisitos que contravengan el principio de no devolución y el principio de confidencialidad propios de la protección internacional.

---

404 Acuerdo Ministerial 174, Ministerio de Relaciones Laborales, 12 de julio de 2011.

405 *Ibid.*, art. 11, núm. 2.

## **Acceso de personas refugiadas a cargos públicos de carrera**

De igual manera se recomienda incluir una disposición en la que se permita a las personas refugiadas que cumplan con las exigencias de carácter técnico, acceder a puestos de carrera. En estos casos se puede conservar la exigencia de 5 años de permanencia en Ecuador que se dispone para las personas con categorías de visa de inmigrantes.

## **Adecuación de la normativa que regula el trabajo autónomo**

En relación al trabajo autónomo debe considerarse que abarca toda actividad que realiza una persona por cuenta propia y sin una relación de dependencia laboral, la cual puede desempeñarse bajo diferentes niveles de formalidad:

- Constitución de una persona jurídica (compañías).
- Desempeño de una actividad definida con un establecimiento que cumpla con requerimientos legales y tributarios.
- Realizar actividades económicas diversas cumpliendo con requerimientos tributarios (RUC o RISE).
- Trabajo informal desligado de cualquier requerimiento legal o tributario.

La ubicación en uno de estos niveles está condicionado a la situación económica y por tanto a la posibilidad de invertir. En el caso de la población refugiada debido a las condiciones socioeconómicas en las que llega a Ecuador se ubica en niveles de menor formalidad, usualmente en el ámbito del comercio ambulante. En consecuencia la legislación que abarca estas dinámicas es amplia y toca diferentes temáticas. No obstante en ninguna circunstancia debería contener restricción alguna que cause que las personas refugiadas sean discriminadas.

En referencia al ámbito de mayor formalidad que implica la constitución de personas jurídicas previstas en la Ley de Compañías, éste es el de menor accesibilidad por las condiciones sociales y económicas de las personas refugiadas, pues los niveles de inversión y costos de tramitación son elevados.



La normativa no debería determinar impedimentos, al menos de carácter legal, para que -en caso de cumplir con los demás requisitos- la condición de refugiados sea un impedimento para integrar una compañía.

Ahora bien, la investigación sobre el derecho al trabajo pone en evidencia otros requerimientos de mayor prioridad en la adecuación de la normativa orientados hacia aquellas actividades informales que son más accesibles para la población refugiada. En ese sentido se ubican las siguientes recomendaciones.

### **Economía Solidaria**

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria<sup>406</sup> bajo la denominación de Unidades Económicas Solidarias ha reconocido formas de economía popular como emprendimientos unipersonales, comerciantes minoristas, economía del cuidado, entre otras. Esta ley promueve sobre todo formas de organización de quienes realizan este tipo de actividades y el cooperativismo; además, contempla la posibilidad de que personas de otras nacionalidades puedan formar parte de las mismas, aunque no hace referencia específica a personas refugiadas ni a otro grupo de atención prioritaria.

En este sentido, se debe tomar en cuenta el Reglamento a la Ley de Economía Popular y Solidaria que permite el registro público de las personas y organizaciones de “ciudadanos en situación de movilidad”<sup>407</sup> que realicen las actividades sujetas a esta Ley. Con base en esta disposición es posible generar políticas públicas encaminadas a promover la formalización de las personas refugiadas que trabajan en comercio informal, emprendimientos u otras formas de sostenimiento que protege esta normativa.

Es importante tomar en cuenta el rol de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria creada por esta Ley y encargada de aprobar la personalidad jurídica de las organizaciones.

---

406 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, RO 444, 10 de mayo de 2011.

407 Art. 10 del Reglamento a la Ley de Economía Popular y Solidaria en Decreto Ejecutivo 1061 publicado en el ROS 648 de 27 de febrero de 2012.

## Normativa tributaria nacional y local<sup>408</sup>

Esta investigación constata que la obtención del Registro Único de Contribuyentes (RUC), esencial para el cumplimiento de obligaciones tributarias, se convierte de manera tácita en un requerimiento para el ejercicio del derecho al trabajo de manera autónoma.

En este sentido, se señala:

Al igual que con el resto de la población, impedir a las personas refugiadas el acceso a este registro es prohibirles el ejercicio del derecho humano al trabajo, el acceso a la seguridad social, y la posibilidad de integración económica dentro de la sociedad, sin posibilidad de otras alternativas aparte de las actividades económicas informales o clandestinas.<sup>409</sup>

Uno de los principales problemas identificados se da en relación con la documentación requerida para la obtención del RUC, para lo cual la Ley de Registro Único de Contribuyentes dispone que las personas naturales presenten documentación que acredite su identidad y la dirección del establecimiento donde va a desarrollar su actividad.

Para la acreditación de identidad de personas de otras nacionalidades, la Ley de RUC adopta las categorías de la Ley de Extranjería. En ese sentido, establece que para personas ecuatorianas y personas de otra nacionalidad residentes (inmigrantes) es válida la cédula de ciudadanía o identidad. En tanto que para las personas de otra nacionalidad que no se encuentran bajo la categoría de inmigrantes, deben presentar “pasaporte con hojas de identificación y tipo de visa vigente”.<sup>410</sup>

En cuanto a las personas refugiadas, este Reglamento especifica que las personas refugiadas deben “adicionalmente” presentar “original o copia certificada de la credencial otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y entregar una copia simple”.<sup>411</sup>

Finalmente, no se hace referencia a la validez del documento de identificación de las personas solicitantes de la condición de refugiado.

---

408 La sección sobre normativa tributaria ha sido construida con base en el documento “Personas Refugiadas y Tributación” preparado por Pablo Villegas Landázuri para esta investigación.

409 Villegas Pablo, “Personas Refugiadas y Tributación”, versión digital, p. 4.

410 Reglamento para la aplicación de la Ley de RUC, art. 8.

411 *Ibid.*, al respecto, Villegas advierte que una interpretación en extremo legalista haría suponer que no basta el documento de identificación de la condición de refugiado sino que debería presentarse los demás requisitos indicados para personas de otra nacionalidad.

Por otra parte, se considera como adecuado para la población refugiada el RISE. Éste es un régimen alternativo “creado con el objetivo de combatir la informalidad y mejorar la cultura tributaria del país, simplificando la declaración y el pago de las obligaciones tributarias del sector informal: reemplaza el pago del impuesto a la renta y el IVA con el pago de cuotas mensuales”.<sup>412</sup> Sin embargo, para acogerse a éste régimen se debe obtener primeramente el RUC.

### ***Adecuación del art. 8 del Reglamento de aplicación a la Ley de RUC***

En este sentido se recomienda clarificar la disposición del art. 8 del Reglamento de aplicación a la Ley de RUC, para que considere como suficiente requisito la presentación del documento de identificación de refugiado o de solicitante de tal condición emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Además, se debe aclarar que no se requerirá documentación que implique la vulneración del principio de no devolución ni de confidencialidad.

### ***Respeto al principio de confidencialidad de la información de las personas refugiadas en el cumplimiento de convenios internacionales sobre tributación***

El principio de confidencialidad de la información de las personas refugiadas debe constituir un límite a las cláusulas de intercambio de información entre autoridades de diferentes Estados, principalmente en torno a los convenios multilaterales suscritos para prevenir evasión de impuestos o evitar la doble tributación.<sup>413</sup>

Bajo estos convenios es posible remitir información y bases de datos entre estados con información personal que puede revelar la identidad de quienes se encuentran bajo la protección internacional en Ecuador y vulnerar el principio de confidencialidad al poner en conocimiento del país de origen o residencia habitual en el que tuvo lugar la persecución.

---

412 Villegas Pablo, p. 8.

413 Al respecto Villegas señala: “Los tratados fiscales bilaterales celebrados por Ecuador utilizan, como base, el Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio elaborado por el Comité de Asuntos Fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. La cláusula de intercambio de información generalmente consta en los art. 25, 26 o 27 del respectivo tratado fiscal”.

En particular se debe prestar atención especial en el cumplimiento de la Decisión 578 de la Comunidad Andina<sup>414</sup> que permite a las autoridades competentes de los países miembros realizar consultas e intercambiar información necesaria para evitar la fraude y evasión fiscal.

### ***Flexibilización de impuestos desde gobiernos autónomos descentralizados***

Los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales son gobiernos que tienen una mayor cercanía e interrelación con la población; por tanto, pueden adoptar medidas en el ámbito tributario orientadas a estimular la integración económica de las personas refugiadas. En este sentido, se hace referencia a impuestos de carácter local como las patentes que son requeridas para el funcionamiento de negocios, mismas que pueden ser susceptibles de acciones afirmativas que busquen la igualdad material de los derechos de las personas refugiadas.

Se recomienda que los municipios de las ciudades en las que se ha realizado la investigación incorporen reformas en las ordenanzas que regulan las patentes con dos objetivos:

- Primero, determinando formas accesibles para personas que se encuentran como refugiadas, es decir, asegurando que los requisitos que se exigen puedan ser cumplidos por esta población.
- Segundo, estableciendo porcentajes de reducción para negocios en los cuales se contraten personas refugiadas.

En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) existe la Ordenanza para la Protección, Promoción y Garantía de los Derechos de las personas que viven en situación de Movilidad en el DMQ<sup>415</sup> dentro de la cuales se contempla expresamente a las personas refugiadas que viven en esta ciudad. Con este antecedente y marco normativo es recomendable que el MDMQ genere normativa que desde su política de impuestos estimule la integración económica de las personas refugiadas que habitan en el distrito.

---

414 CAN, Decisión 578, art. 9.

415 Ordenanza 271 de 2009, publicada en el RO 531, 18 de febrero de 2009.

## Regulaciones del espacio público

Otro nudo crítico dentro del trabajo autónomo que afecta a quienes realizan actividades de comercio ambulante son las formas de control del espacio público. Éstas son implementadas por los gobiernos locales que, como en el caso de Quito e Ibarra tienen lugar bajo prácticas violentas y atentatorias a los principios constitucionales.

Si bien esta es una práctica que se da en contra de todas las personas que realizan este tipo de comercio, en algunos de los casos recabados en esta investigación se mira cómo dichas prácticas tienen una carga xenofóbica hacia las personas colombianas o de otra nacionalidad.

Debe observarse que la Constitución ecuatoriana reconoce este tipo de trabajo y además prohíbe la confiscación de productos materiales o herramientas de trabajo<sup>416</sup>. Por lo tanto toda norma o práctica que contravenga esta disposición es inconstitucional y atentatoria al derecho al trabajo.

Por su parte, el COOTAD señala la obligación de establecer espacios dignos para las ventas populares.<sup>417</sup> Si bien este Código también determina la potestad sancionadora de los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), la posibilidad de decomisar bienes que son materia de la infracción<sup>418</sup>, no determina cuándo se puede hacer uso de esta potestad. Por el contrario, establece como principio la tipicidad de las infracciones, es decir: debe estar claramente incorporado en una ordenanza cuándo se puede aplicar el decomiso. En todo caso, el principio constitucional prohibiría hacerlo en contra de quienes realizan actividades de comercio informal.

Por su parte, la normativa del MDMQ no contempla<sup>419</sup> este tipo de sanciones para quienes no cumplan con la obtención de permisos municipales, lo que significa que es una práctica que no tiene sustento normativo alguno.

A su vez, la normativa que regula los permisos municipales para comercio en espacios públicos en el DMQ no contempla la posibilidad de que personas de otras nacionalidades puedan tramitarlo, ya que entre los requisitos se exige “cédula de identidad” y para quienes trabajan en trans-

---

416 CRE, art. 329.

417 COOTAD, art. 428.

418 *Ibid.*, art. 397.

419 Art. II, 331 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Libro 2) en la Ordenanza Municipal No. 1, RO 226 de 31 de diciembre de 1997 modificado el 1 de marzo de 2012.

porte público se solicita “record policial”. Lo que excluye a personas refugiadas y otras bajo la categoría de no inmigrantes. Además, contraviene el principio constitucional de no discriminación por condición migratoria y pasado judicial.

En el caso del Municipio de Ibarra a pesar de que se ha solicitado la normativa que regula los procedimientos de control del espacio público, ésta no fue remitida y tampoco está disponible en su página web.<sup>420</sup>

Con estos antecedentes se recomienda:

### ***Adecuación de la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados a los principios constitucionales***

La normativa que generan los gobiernos autónomos descentralizados debe ser enfática en la prohibición de decomisar o confiscar productos o materias de trabajo, respetando lo establecido por la Constitución. En ese sentido, se recomienda la reforma del Código Municipal del DMQ, estableciendo otros mecanismos de sanción que no impliquen la vulneración del derecho al trabajo y que se eradiquen prácticas violentas en contra de las y los comerciantes ambulantes ecuatorianos y de otras nacionalidades.

### ***Adecuación de requisitos para obtención de permisos municipales para comercio en espacio público por parte de personas refugiadas***

La normativa debe considerar la posibilidad de que personas de otras nacionalidades, particularmente refugiadas puedan obtener los permisos municipales para comercio. En este sentido entre los requisitos debe incluirse la documentación de identificación de personas refugiadas y solicitantes de asilo y en el caso de personas en situación migratoria irregular, otros documentos como el pasaporte o la Tarjeta Andina de Migración.

---

420 Municipio de Ibarra, <<http://ibarra.gob.ec/web/index.php/gaceta-oficial>>.

## **Adecuación de la normativa para el ejercicio del derecho a la seguridad social de las personas refugiadas**

En cuanto el derecho a la seguridad social, el principal aspecto que dificulta el ejercicio de este derecho para las personas refugiadas está relacionado por una parte con la documentación y por otra con la ausencia de normativa clara que determine procedimientos en casos de personas de otras nacionalidades refugiadas o en condiciones migratorias diferentes.

La Ley de Seguridad Social y su normativa inferior<sup>421</sup> utilizan el término genérico “documento de identidad” como requisito para la afiliación al Régimen Universal de Seguridad Social y no particularizan en el tipo de documentación. Esto ha hecho que se genere la práctica de emitir un número ficticio para las personas de otras nacionalidades que no poseen un documento de identidad que cumpla con los requerimientos del sistema informático del IESS. Este procedimiento se aplica también a las personas refugiadas y solicitantes de refugio aunque no esté contemplado en una normativa específica, lo que ha provocado dificultades en cobros y acceso a las prestaciones.

Con estos antecedentes se recomienda:

### ***Adecuación de la Ley de Seguridad Social y la normativa inferior para garantizar el acceso de la población de otra nacionalidad y en particular refugiada a la seguridad social***

La Ley de Seguridad Social debe validar expresamente la documentación de identificación de las personas refugiadas y de quienes se encuentran como solicitantes de tal condición. Además, esta Ley debe establecer que las personas de otras nacionalidades gozarán de los mismos derechos y obligaciones que las ecuatorianas en cuanto a prestaciones.

A mediano plazo se recomienda la reforma al Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo y su instructivo de aplicación, introduciendo un procedimiento claro y aplicable de alcance nacional para la afiliación de personas refugiadas, que determine como documento suficien-

421 Codificación del Reglamento de afiliación y recaudación y control del IESS, art. 16, y art. 21, lit. c). del Instructivo para la aplicación del reglamento de afiliación recaudación y control contributivo.

te la documentación que se otorga a esta población y se establezcan los mismos derechos que las personas ecuatorianas, exceptuando aquellos que contravengan a los principios de la protección internacional.

### ***Aplicar convenios que permitan que las personas refugiadas que están en Ecuador no pierdan sus aportaciones***

Como se constata en la presente investigación, las personas que estaban afiliadas a la seguridad social en su país de origen al llegar a Ecuador no han podido hacerlo. Ello sea por la falta de un trabajo estable y que cumplan con todas las garantías de este derecho, por el desconocimiento de la posibilidad de afiliarse sin necesidad de la relación de dependencia, o por no contar con los suficientes recursos para hacerlo.

Particularmente en el caso de las personas de nacionalidad colombiana es posible aplicar la Decisión 583 de la CAN Instrumento Andino de Seguridad Social,<sup>422</sup> la cual, como se ha dicho, forma parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano con la finalidad de que puedan afiliarse en Ecuador sin perder las aportaciones que tenían en Colombia.

Se debe observar que el procedimiento de afiliación no afecte el principio de confidencialidad mediante intercambio de información con el país de origen.

## **Adecuación de la normativa sobre acceso al sistema financiero**

Otro de los aspectos que generan problemas para ejercer el derecho al trabajo es la falta de acceso de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a los servicios bancarios, ya sea en razón de su documentación o nacionalidad. Y ello a pesar de la emisión de circulares por parte de la Superintendencia de Bancos y de garantías jurisdiccionales que se han activado para exigir este derecho.

Esto acarrea que las personas refugiadas, y con mayor razón las personas solicitantes de tal condición, enfrenten serias dificultades para hacer efectivos los pagos de sus salarios, abrir cuentas de ahorro o acceder a créditos para iniciar un emprendimiento, lo cual, impide el ejercicio del derecho al trabajo y la efectividad de derechos laborales específicos.

---

422 CAN, Decisión 583.



En este sentido se recomienda la emisión de una resolución por parte de la Superintendencia de Bancos con carácter vinculante que establezca de manera expresa que la documentación de identificación emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración es válida para acceder a cualquier servicio bancario.

Además, es pertinente que se determinen formas de control y sanción en contra de instituciones financieras que discriminen en razón de la nacionalidad, la condición de refugiado u otros motivos.

## Lineamientos en el ámbito de políticas públicas

Como se ha observado en la revisión de políticas públicas, la población refugiada está ausente en la mayoría de planes y programas destinados al desarrollo productivo, emprendimientos o acceso a empleo, a pesar del reconocimiento constitucional como grupo de atención prioritaria.

Al respecto, hay que considerar que las políticas públicas tal como señala la Constitución ecuatoriana deben ser garantías de los derechos,<sup>423</sup> es decir: permitir un ejercicio pleno de éstos para todas las personas. Y por tanto deben orientarse a eliminar las diferencias en el ejercicio de derechos entre personas ecuatorianas y de otra nacionalidad.

Para que la política pública cumpla con estos objetivos, debe tomar en cuenta como aspecto clave la participación en su formulación, ejecución y evaluación. Esto conlleva la obligación de contar con la participación efectiva de actores sociales del ámbito de la movilidad humana (personas refugiadas, ONG, academia, cooperación internacional).

La participación de estos actores sociales no solo debe ocurrir en aquellas políticas específicas para esta población, sino también, en aquellas relacionadas con el ejercicio de otros derechos tanto a nivel nacional o local.

La participación en la generación de políticas públicas y su posterior ejecución y evaluación permite, por una parte, al garantizar este derecho, un medio para su integración, relacionamiento con la institucionalidad local y nacional y con la población de acogida. Y por otra parte, la participación de la población refugiada permite que las políticas, y posteriores planes y

---

<sup>423</sup> CRE, art. 85.

programas que se generen puedan tener mayor efectividad al estar más adecuados a la realidad de esta población.

A su vez, no hay que olvidar que el PNBB establece algunos lineamientos de política pública tanto en materia de movilidad humana como en relación al derecho al trabajo que deben servir de base para la formulación de las políticas de las instituciones públicas a nivel nacional y local.<sup>424</sup>

Simultáneamente con los aspectos mencionados, factor determinante para que las políticas públicas no se limiten a ser documentos declarativos de las instituciones, está la asignación de recursos suficientes. Esto permite que los planes y programas que surjan a partir de ellas cumplan con los objetivos planteados y corrobora la voluntad política de atender este hecho social. Por ello es relevante la previsión en los presupuestos institucionales de los recursos para que las políticas públicas en general, y en particular aquellas destinadas a hacer efectivo el derecho al trabajo de las personas refugiadas, logren su objetivo.

Con estos elementos relevantes respecto de la política pública se desarrollan lineamientos específicos, los cuales han sido organizados en función de los elementos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad del derecho al trabajo desarrollados en la Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas:

## Relativos a la disponibilidad

Hace referencia a la obligación de los Estados de apoyar a las personas para identificar un empleo y poder acceder a él.

---

424 En el Objetivo 1 se encuentra la Política 1.7 "Proteger y promover los derechos de las y los ecuatorianos en el exterior y de las y los extranjeros en Ecuador y de sus diversas formas de familia". Y en el Objetivo 6 se encuentra la Política 6.8 "Crear condiciones para la reinserción laboral y productiva de la población migrante que retorna a Ecuador, y proteger a las y los trabajadores en movilidad".

## ***Incorporación de la población refugiada en programas y proyectos nacionales y locales de emprendimiento, desarrollo productivo y acceso a empleo como grupo de atención prioritaria***

Se debe asumir que la población en movilidad, y en particular las personas refugiadas, son consideradas como un grupo de atención prioritaria y además se establece como obligación estatal desde la Constitución, el brindar protección especial. Esto debe traducirse en la incorporación de esta población en los programas que tienen como objetivo el acceso a empleo y la generación de emprendimientos y el desarrollo productivo, tanto a nivel local como nacional.

A nivel nacional se destacan los programas que llevan a cabo el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Inclusión Económica y Social. El primero ha desarrollado el programa de Red Socio Empleo destinado al acceso al empleo; y el segundo mantiene diferentes iniciativas de generación de emprendimientos y economía popular.

A nivel local, se identifica como parte del MDMQ, la Agencia Metropolitana de Promoción Económica, también destinada a mejorar el acceso al empleo y el apoyo emprendimientos para los habitantes del DMQ.

## **Relativos a la accesibilidad**

La accesibilidad se refiere a las obligaciones del Estado relativas a evitar la discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo, la garantía para el acceso al trabajo y la difusión de información para poder acceder al mismo.

## ***Prevención y sanción de la discriminación***

Como constatan los testimonios de las personas que han participado en los talleres de recolección de información y en las diferentes entrevistas para la presente investigación, la discriminación y la xenofobia, de instituciones públicas y de la población en general, son factores estructurales que permean la normativa, las políticas públicas y las prácticas. La presencia de prejuicios vinculados a la nacionalidad y a la condición de refugiado pesan al momento de conseguir un trabajo y pueden profundizarse si existen otras condiciones como ser mujer, afrodescendiente, indígena u otros.

La discriminación y la xenofobia no solo es evidente al momento de buscar un trabajo sino también dentro de los lugares donde se desarrollan las actividades, sea en la relación con empleadores o con las personas ecuatorianas que son compañeras de trabajo. Este tipo de discriminación se traduce en malos tratos, sueldos inferiores, amenazas permanentes de despido y de posibles denuncias a las autoridades migratorias, entre otras.

Se identifican también formas de discriminación y xenofobia en contra de personas refugiadas de nacionalidad colombiana que realizan trabajos por cuenta propia, principalmente aquellas dedicadas a ventas en el espacio público. Así en algunos casos son rechazadas por los comerciantes locales y a la vez enfrentan controles violentos por parte de las autoridades municipales.

En este sentido se recomienda que desde los diferentes niveles de gobierno se adopten medidas de prevención de la discriminación y la xenofobia y se fomente el respeto a la diversidad. Las medidas sugeridas deben enfocarse hacia empleadores, funcionarios públicos, asociaciones de trabajadores y trabajadoras y la población de acogida en general.

La prevención debe ayudar a comprender a la población de acogida, cuál es el motivo de la presencia de población refugiada en su localidad y los derechos que tienen estas personas.

Es importante también que se visibilicen experiencias sobre los aportes de las personas refugiadas a la localidad, su potencialidad en el ámbito laboral y ejemplos positivos de convivencia entre población ecuatoriana y personas de otras nacionalidades particularmente refugiadas.

Se recomienda que estas medidas sean adoptadas tanto a nivel local como nacional.

Desde un alcance nacional se sugiere un trabajo articulado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a través de la Dirección de Refugio en coordinación con el Ministerio de Relaciones Laborales a través de la diferentes Direcciones Regionales del Trabajo.

De igual manera, la prevención puede enmarcarse dentro de la línea para combatir la discriminación que lleva a cabo la DPE.

En tanto que en el ámbito local, son los Gobiernos Autónomos Descentralizados quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo estas ac-

ciones para una mejor integración entre población local y refugiada. En este sentido, dentro de los municipios de dos de las tres ciudades en las que se ha realizado el estudio, se pueden identificar espacios en los que se pueden dar este tipo de acciones. Así, en San Lorenzo existe la mesa de movilidad humana liderada por el Municipio de esta ciudad en la que participan diferentes instituciones públicas y privadas vinculadas al trabajo con personas refugiadas.

Por su parte, el MDMQ ha generado a través de su normativa dependencias tales como la Casa de Movilidad Humana y espacios como la Mesa de Movilidad Humana que pueden trabajar este tema en coordinación con las Administraciones Zonales.

En Ibarra, si bien existe resistencia por parte del gobierno local, ha sido la Mesa de Movilidad Humana, conformada por las diferentes instituciones públicas, privadas y de cooperación internacional, el espacio desde el cual se ha impulsado en el año 2012 un trabajo activo de incidencia en relación al derecho al trabajo de las personas refugiadas.

### ***Adopción de acciones afirmativas para eliminar la desigualdad en el ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas***

Las acciones afirmativas están contempladas como un principio constitucional para la aplicación de los derechos que no puede ser dejado de lado al garantizar el derecho al trabajo de las personas refugiadas.<sup>425</sup>

Debe considerarse también que, según la Constitución ecuatoriana, la población refugiada es un grupo de atención prioritaria como parte de la población en movilidad. En este sentido, la política pública no puede dejar de incorporar acciones afirmativas destinadas a eliminar la desigualdad que existe al momento de ejercer el derecho al trabajo en razón de su condición. Estas medidas deben ser bien evaluadas a fin de no provocar un efecto contrario y profundizar la percepción que existe sobre la ayuda focalizada que se entrega a las personas refugiadas en detrimento de la población local.

Algunas de las medidas sugeridas se han desarrollado en la sección correspondiente a normativa del presente documento. No obstante es im-

---

425 CRE, art. 11, num. 2.

portante hacer hincapié en que las acciones que se adopten deben tomar en cuenta el enfoque de género y diversidad. Esto significa la adecuación a los contextos de la población refugiada que mantienen un alto porcentaje de mujeres, entre las cuales existen madres cabeza de familia; y además, la cuarta parte de la población refugiada en Ecuador son niños, niñas y adolescentes.<sup>426</sup>

Debe entenderse que si bien en general todas las personas refugiadas al llegar a Ecuador huyendo de su país de origen se ubican en condiciones de mayor vulnerabilidad, los contextos de los grupos mencionados pueden generar mayores brechas de desigualdad frente a la población local.

### ***Difusión de información sobre las garantías del derecho al trabajo previstas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano***

Como se ha constatado, el desconocimiento por parte de la población refugiada respecto de las garantías del derecho al trabajo que establece la legislación nacional, en particular el CT, es profundo, lo que ubica a esta población en mayor riesgo de ser víctima de explotación laboral. Por ello, es importante dar a conocer a las personas refugiadas los derechos que les asisten, principalmente en el tema laboral: salario básico, afiliación a seguridad social, formas de terminación de la relación laboral y las instancias a las cuáles recurrir en caso de vulneración de sus derechos.

Si bien estas acciones son llevadas a cabo por ONG, ACNUR y otras instituciones que trabajan con personas refugiadas, se debe tomar en cuenta que la difusión de esta información es obligación de las instancias estatales. Además, la institucionalización de una adecuada política de difusión de las garantías al derecho al trabajo de las personas de otra nacionalidad, en particular de la población refugiada, permite un mayor alcance para la difusión de estos derechos.

La difusión de estos derechos debe ser asumida por el Ministerio de Relaciones Laborales a través de la Unidad de Migraciones Laborales, la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios y las Direcciones Regionales del Trabajo, en coordinación con gobiernos locales,

---

426 Según el Informe de Movilidad Humana Ecuador 2011, de la Coalición por las Migraciones y el Refugio, la población refugiada de sexo femenino alcanza el 47,7% del total y la población de niños, niñas y adolescentes reconocidos como refugiados representa el 25%.

cámaras de comercio, sindicatos y las instituciones que trabajan en movilidad humana.

### **Generación de información estadística y acceso a información para la elaboración de políticas públicas**

Para la llevar a cabo esta investigación se ha realizado peticiones a diferentes instituciones públicas, solicitando información estadística y datos relevantes para determinar el nivel del ejercicio del derecho al trabajo de las personas refugiadas. Sin embargo, en la mayoría de casos se ha respondido que no se llevan estadísticas o la información remitida no fue la adecuada. Esto demuestra que la propia institucionalidad no cuenta con información que le permita formular políticas públicas sustentadas en datos certeros.

En este sentido se recomienda, en la medida de lo posible, la sistematización de la información que producen las instituciones incorporando variables de nacionalidad y condición migratoria y cuando esto no suponga una contradicción con el derecho a la intimidad de las personas.

De esta manera, sería posible conocer con mayor certeza el número de personas de otra nacionalidad, en particular refugiadas, que acceden a los servicios de las instituciones públicas.

En relación con el derecho al trabajo de las personas refugiadas, esta recomendación está dirigida en particular al Ministerio de Relaciones Laborales, IESS, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Servicio de Rentas Internas y los programas de acceso a empleo y desarrollo productivo de los gobiernos locales.

Por otra parte, tratándose de información de carácter público se recomienda a estas instituciones hacer efectivo el derecho de acceso a la información frente a las peticiones realizadas y remitir oportunamente los datos que se solicitan a fin de consolidar investigaciones que aporten a la misma institucionalidad en la formulación de sus políticas.



## **Relativos a la Adaptabilidad y calidad**

Hace referencia al ejercicio de derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, el derecho a recibir información y conformar y participar en sindicatos.

### ***Capacitación a funcionarios públicos***

La información recolectada para esta investigación da cuenta del desconocimiento por parte de los funcionarios y funcionarias de los derechos de las personas refugiadas, lo cual, combinado con niveles de xenofobia o discriminación, termina por vulnerar el derecho al trabajo de estas personas e incluso amenazando con los principios específicos de la protección internacional, en particular el principio de no devolución.

En este sentido se recomienda que las instituciones públicas en particular aquellas encargadas de garantizar el derecho al trabajo incorporen en sus procesos de formación módulos sobre el derecho al trabajo de las personas en movilidad humana y en particular refugiadas. Esta medida debe abarcar tanto a funcionarios y funcionarias que tienen a su cargo la formulación de políticas como aquellas que se encuentran en contacto directo con la población (inspectores e inspectoras del trabajo, encargados de afiliación del IESS, obtención del RUC, otros)

Se recomienda que estos procesos de capacitación sean institucionalizados y puedan coordinarse con ACNUR y organizaciones locales vinculadas al tema de movilidad que tienen mayor conocimiento del tema y de las experiencias de la población refugiada en el ejercicio del derecho al trabajo.

### ***Estimular la asociatividad de personas trabajadoras refugiadas***

Como medio importante para la integración de las personas refugiadas y una mejor protección del derecho al trabajo, es recomendable la estimulación de la asociatividad de las y los trabajadores refugiados.

Atendiendo a estos objetivos se debe procurar la integración a las organizaciones, sindicatos y otras formas jurídicas o de hecho, de asociación de trabajadores, a fin de que estas organizaciones sociales también asuman la defensa del derecho al trabajo de las personas de otras nacionalidades.

No obstante, de la información recabada se observa que es necesario hacer un trabajo previo con estas organizaciones sociales para dar a conocer la problemática que enfrentan las personas refugiadas y permitan el acceso de las mismas. Esto evitaría también actos de discriminación por parte de estas organizaciones sociales.

A nivel nacional, el Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene a su cargo la promoción de la asociatividad, principalmente de quienes realizan actividades económicas previstas por la Ley de Economía, Popular y Solidaria. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Laborales tiene competencia en la promoción de la conformación de sindicatos y comités de empresa.

### ***Prevención y sanción de la explotación laboral en particular en formas de trabajo bajo relación de dependencia (floricultoras, palmicultoras, trabajo doméstico)***

Como se ha visto en la presente investigación, la explotación laboral a las personas refugiadas es recurrente en el trabajo en relación de dependencia y en especial cuando tiene lugar en los campos de empresas palmicultoras en San Lorenzo y empresas florícolas en los sectores aledaños a Ibarra.

No obstante, también se observan otras formas de precarización laboral que tienen lugar en el trabajo doméstico, restaurantes y otros tipos de negocios.

Si bien esta problemática no es exclusiva de la población refugiada, tal condición aumenta las posibilidades de ser víctima de este tipo de prácticas como constata el documento sobre percepciones que forma parte de la presente investigación.

A pesar de ello, los trabajadores y trabajadoras inmigrantes y refugiadas no son un grupo de especial atención para las autoridades que tienen a cargo la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el derecho al trabajo. Por ello se recomienda que las y los inspectores del trabajo del Ministerio de Relaciones Laborales tengan en cuenta las condiciones y derechos de las personas refugiadas al momento de realizar inspecciones en palmicultoras, florícolas y otros lugares de trabajo.

En este sentido, dentro del Programa Trabajo Digno que lleva a cabo el Ministerio de Relaciones Laborales es fundamental que se tome en cuenta a la población refugiada principalmente mujeres, adolescentes y pertenecientes al pueblo afrodescendiente como sujetos prioritarios de protección de este programa, pueden estar bajo condiciones de precarización laboral.

Adicionalmente, se recomienda que los inspectores e inspectoras del trabajo, al momento de atender casos de personas refugiadas, tomen en cuenta los derechos propios de la protección especial que deben recibir estas personas y adicionalmente determinar otros factores que pueden causar vulneraciones de derechos como la xenofobia y discriminación, a fin de garantizar una efectiva protección del su derecho al trabajo.



# Bibliografía

## Publicaciones y textos

- Ávila Santamaría, Ramiro, *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución 2008*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E)/Abya Yala, 2011.
- Benavides, Gina, “Condicionantes de género en los procesos de ingreso y permanencia de mujeres colombianas, peruanas y chinas a Ecuador”, tesis de maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, UASB-E, Quito, 2011.
- Casás, José Osvaldo, “El deber de contribuir como presupuesto para la existencia misma del estado. Notas preliminares en torno de la justicia tributaria”, en César García Novoa y Catalina Hoyos Jiménez (coord.), *El tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI*, t. I, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008.
- Crespo Cuesta, Eduardo, “La institución del refugio en el Ecuador y la crisis colombiana: respuestas y limitaciones estatales”, tesis de maestría en Relaciones Internacionales, UASB-E, 2006.
- Egas Reyes, Pablo, “Derechos humanos y tributación”, en César Montaña Galarza, *Temas especiales de derecho económico*, Memorias de la Segunda Conferencia de Derecho Económico enero 2000, Quito, Corporación Editora Nacional / UASB-E, 2003.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Refugiados urbanos en Ecuador*, FLACSO, Quito, 2011.
- Fundación Ambiente y Sociedad (FAS) y Fundación Participación, “El trabajo y la población vulnerable”, FAS, Quito, versión digital, 2010.
- García Belsunce, Horacio, “La equidad y la proporcionalidad como base del impuesto”, en Susana Camila Navarrine, *Derecho Tributario. Doctrinas esenciales 1936-2010*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2010.
- García Novoa, César, *El concepto de tributo*, Lima, Tax Editor, 2009.
- Jarach, Dino, *Finanzas públicas y derecho tributario*, 3a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.
- Jiménez Jiménez, Jhonny, “La población colombiana refugiada en Ecuador 2000-2006”, tesis de maestría en Relaciones Internacionales, Quito, UASB-E, 2007.

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Política del Ecuador en Materia de Refugio, Quito, 2008.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Ecuador, Ecuador y el sistema de protección de derechos humanos de la ONU. Sistematización de Recomendaciones 2008-2012, Quito, 2012.
- Rabinovich-Berkman, Ricardo, *Recorriendo la Historia del Derecho*, Quito, Cevallos, 2a. ed., 2010.
- Servicio de Rentas Internas, *Plan estratégico 2012-2015*, Quito, Dirección Nacional de Planificación y Coordinación, SRI, 2012.
- Soler Roch, María Teresa, “Los derechos humanos ante la normativa tributaria y la aplicación del tributo”, en César García Novoa y Catalina Hoyos Jiménez, coord., *El tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI*, t. II, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008.
- Villegas, Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Astrea, 8a. ed., 2002.

### **Normativa internacional**

- Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 2002.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1990.
- Convención Americana de Derechos Humanos, 1969.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.
- Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, 2003.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1984.
- Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre trabajo forzoso, 1930.
- Convenio 100 de la OIT, Igualdad de remuneración, 1951.
- Convenio 102 de la OIT, Seguridad social, 1952.
- Convenio 111 de la OIT, Discriminación, 1958.
- Convenio 157 de la OIT, Conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982.
- Decisión 578 de la Comunidad Andina de Naciones, Régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal, 2004.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984.

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.  
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.  
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999.

### **Jurisprudencia y lineamientos internacionales**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados”, Ginebra, ACNUR, 1992.

ACNUR, “La determinación del Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado, Módulo Autoformativo No. 2”, Ginebra, ACNUR, 2005, p. 157.

ACNUR, “El trabajo de ACNUR en zonas urbanas Provincias de Pichincha, Imbabura y Santo Domingo de los Tsáchilas”, febrero 2012, en <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El\\_trabajo\\_de\\_ACNUR\\_en\\_Pichincha\\_Imbabura\\_y\\_S\\_Domingo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Ecuador/2012/El_trabajo_de_ACNUR_en_Pichincha_Imbabura_y_S_Domingo_2012.pdf?view=1)>.

Carbonell, Miguel, *Desafíos a la libertad en el siglo XXI*, Quito, Cevallos, 2011

Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-881-2002.

Organización de Estados Americanos (OEA), “Opinión Consultiva OC-18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de septiembre de 2003.

Organización de Naciones Unidas (ONU), “Observación General 18: el derecho al trabajo”, E/C.12/GC/18, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 24 de noviembre de 2005.

ONU, “Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Ecuador”, CMW/C/ECU/CO/2, Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 13 de diciembre de 2010.

### **Normativa nacional general**

Código del Trabajo, Codificación 17, Registro Oficial Suplemento (ROS) 167, 16 de diciembre de 2005.

Código de la Niñez y Adolescencia, Registro Oficial (RO) 737, 3 de enero de 2003.

Código Orgánico de la Función Judicial, ROS 544, 9 de marzo de 2009.

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, ROS 351, 29 de diciembre de 2010.

Código Orgánico de Organización Territorial, ROS 303, 19 de octubre de 2010.

Código Tributario, Codificación 9, ROS 38, 14 de junio de 2005.

Constitución de la República del Ecuador, RO 449, 20 de octubre de 2008.

Ley de Creación y Funcionamiento del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP), RO 694, 19 de octubre de 1978.

Ley de Extranjería, Codificación 23, RO 454, 4 de noviembre de 2004.

Ley de Migración, Codificación 6, RO 563, 12 de abril de 2005.

Ley de Naturalización, RO 66, 14 de abril de 1976.

Ley de Seguridad Social, ROS 465, 30 de noviembre de 2001.

Ley del Registro Único de Contribuyentes, Codificación 22, ROS 398, 12 de agosto de 2004.

Ley General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, RO 278, 21 de abril de 1976.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, RO 444, 10 de mayo de 2011.

Ley Orgánica de Servicio Público, ROS 294, 6 de octubre de 2010.

Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, Codificación 26, ROS 463, 17 de noviembre de 2004.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ROS 578, 27 de abril de 2009.

Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, RO 250, 23 de enero de 2001.

Mandato Constituyente 8, ROS 330, 6 de mayo de 2008.

Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, ROS 648, 27 de febrero de 2012.

Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, ROS 418, 1 de abril de 2011.

Reglamento para aplicación del Registro Único de Contribuyentes, ROS 427, 29 de diciembre de 2006.

Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, Decreto Ejecutivo (DE) 374, ROS 209, 8 de junio de 2010.



Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Codificación, RO 128, 11 de febrero de 2010.

### **Normativa secundaria y de gestión pública**

Acuerdo Ministerial (AM) 1, “Plan nacional para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el Ecuador PETI”, Ministerio de Trabajo y Empleo, RO 173, 26 de diciembre de 2005.

AM 1, “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ROS 240, 27 de diciembre de 2007.

AM 206, “Autorización Provisional (90 días) para Refugiados”, Ministerio de Relaciones Laborales, 21 de octubre de 2010.

AM 1784, “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”, Ministerio del Interior, ROS 102, 17 de diciembre de 2010.

AM 00004, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, 11 de enero de 2011.

AM 00391, “Estatuto Orgánico por Procesos”, Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES, ROS 130, 8 de abril de 2011.

AM 118, “Estatuto Orgánico de Estructura Organizacional de Gestión por Procesos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración”, ROS 139, 2 de mayo de 2011.

AM 00111, “Reforma Integral del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”, Ministerio de Relaciones Laborales, RO 214, 24 de junio de 2011.

AM 118, “Deja sin efecto art. 3 del AM 206 de 21 de octubre de 2010”, Ministerio de Relaciones Laborales, 2 de julio de 2012.

AM 174, “Procedimiento que permita a las personas extranjeras obtener la autorización o certificación para prestar sus servicios en las instituciones del Estado”, Ministerio de Relaciones Laborales, RO 502, 29 de julio de 2011.

Circular INIF-DNIF1-SAIFQ3-2011-028, Superintendencia de Bancos, 28 de junio de 2011.

Decreto Ejecutivo 1182, “Reglamento para la aplicación en Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967”, RO 727, 19 de junio de 2012.

Oficio PJ-2011-342, Superintendencia de Bancos, 29 de junio de 2011.

Ordenanza 271-2009, "Incluye capítulo luego del capítulo innumerado 'De la protección especial de los derechos de los niños y adolescentes en situación de riesgo en las calles del Distrito Metropolitano de Quito', del Título II del Libro Primero del Código Municipal, que regula la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas que viven en situación de movilidad humana en el Distrito Metropolitano de Quito", Concejo Metropolitano de Quito, RO 531, 18 de febrero de 2009.

Resolución 016 CNNA-2008, "Reglamento de trabajos prohibidos para adolescentes en capacidad legal de trabajar bajo relación de dependencia o por cuenta propia", Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, RO 405, 18 de agosto de 2008.

Resolución 12000000-672, "Instructivo para la aplicación del Reglamento de Afiliación, Recaudación y Control Contributivo", al Reglamento de Afiliación al IESS, IESS, Dirección General, ROS 595, 21 de mayo de 2009.

Resolución CNP-001-2009, "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013", Consejo Nacional de Planificación, ROS 144, 05 de marzo de 2010.

Resolución NAC-DGERCGC11-00437, Servicio de Rentas Internas, RO 606, 28 de diciembre de 2011.

Resolución SECAP-DE-005-2012, "Requisitos mínimos para los procesos de capacitación y formación profesional ejecutados por el SECAP", RO 685, 18 de abril de 2012.

Resolución 7, "Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del SECAP", ROS 311, 10 de julio de 2012.

### **Expedientes**

Juzgado 9 de lo Civil de Imbabura (Atuntaqui), juicio 186-2010, sentencia de 12 de agosto de 2010.

Juzgado 9 de lo Civil de Imbabura (Atuntaqui), juicio 223-2010, sentencia de 21 de julio de 2010.

Sala de lo Civil, Laboral, Inquilinato y Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, juicio 539-2010, sentencia de 29 de octubre de 2010.

DPE, Resolución de la petición 323-2011, Delegación Provincial de Imbabura, 12 de abril de 2011.

DPE, Pronunciamiento Defensorial 005-Dnprf-20 71, expediente-50256-Dnprt~2011-Jlgm, 31 de mayo de 2011.

## **Talleres y entrevistas**

- Taller de recolección información realizado en Quito, 9 de junio de 2012.
- Taller de recolección de información realizado en Ibarra, 2 de junio de 2012.
- Taller de recolección de información realizado en San Lorenzo, 19 de mayo de 2012.
- Entrevista a ex Delegada de la Defensoría del Pueblo de Imbabura, realizada por Susy Garbay, Ibarra, 6 de junio de 2012.
- Entrevista a Coordinadora de Inspectores del Trabajo, realizada por Javier Arcentales, Quito, 8 de junio de 2012.
- Entrevista a mujer colombiana de etnia inga, refugiada, 46 años, realizada por Javier Arcentales, Quito, 12 de septiembre de 2012.
- Entrevista a Equipo Jurídico del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes (SJRM-Ecuador), realizada por Javier Arcentales, San Lorenzo, 19 de mayo de 2012.
- Entrevista a Equipo Jurídico de la Pastoral Social de Ibarra, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 14 de junio de 2012.
- Entrevista a Servicio de Orientación Laboral de la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS) Ibarra y Coordinador Nacional del Centro de Información y Orientación (CINOR), realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 1 de junio de 2012.
- Entrevista a Vicealcaldesa de San Lorenzo, realizada por Javier Arcentales, San Lorenzo, 18 de mayo de 2012.
- Entrevista a representante del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Ibarra, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 1 de junio de 2012.
- Entrevista a Comisario del Higiene del Municipio de Ibarra, realizada por Javier Arcentales, Ibarra, 1 de junio de 2012.
- Entrevista a Subdirector Nacional de Afiliación y Cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), realizada por Javier Arcentales, Quito, 21 de mayo de 2012.
- Cuestionario de entrevista, aplicado por HIAS a Agencia de Colocación, 10 de octubre de 2012.

## **Respuestas a peticiones de información**

- SECAP, oficio SECAP-DAJ-2012-0095, 26 de junio de 2012.
- Junta Nacional de Defensa del Artesano, oficio 193- P-JNDA, 22 de julio de 2012.

Servicio de Rentas Internas, oficio 917012012OPLN001127, 16 de mayo de 2012.

## Web

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <[http://www.cidh.org/Migrantes/migrantes.antecedentes.htm#\\_ftn1](http://www.cidh.org/Migrantes/migrantes.antecedentes.htm#_ftn1)>.

Ecuador Inmediato, <[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=154375&umt=hoy\\_quito\\_informales\\_saldran\\_del\\_centro](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=154375&umt=hoy_quito_informales_saldran_del_centro)>.

El Telégrafo, <[http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=15650&Itemid=99](http://www.telegrafo.com.ec/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=15650&Itemid=99)>.

Municipio de Ibarra, <<http://ibarra.gob.ec/web/index.php/gaceta-oficial>>.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, <<http://www.mmree.gob.ec/refugiados/estadisticas/informacion/Acceso%20AI%20IESS.pdf>>.

Ministerio de Relaciones Laborales, <[http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173&Itemid=166](http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=166)>.

Ministerio de Inclusión Económica y Social, <<http://www.pps.gob.ec/PPS/PPS/MisionVision.aspx>>.

OIT, <<http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/child-labour/lang-es/index.htm>>.

SECAP, <<http://www.secap.gob.ec/inde>>.

# Anexo

## Personas refugiadas y tributación<sup>1</sup>

Si bien los derechos humanos y la teoría de la tributación se han desarrollado por caminos distintos<sup>2</sup>, no debe pasar desapercibida la relación que existe entre la recaudación de tributos y la lucha por los derechos fundamentales. Basta tener presente que hubo un claro elemento impositivo detrás de la Magna Carta Libertatum inglesa,<sup>3</sup> la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América o, en el caso ecuatoriano, en la Revolución de las Alcabalas, para comprender la estrecha relación que, a nivel histórico, ha existido entre ellos.

Desde la perspectiva de los derechos humanos es posible encontrar dos grandes líneas propicias a la reflexión jurídica del tema tributario: la una que se refiere al deber constitucional de contribuir y la otra que toma como base el ejercicio de los derechos fundamentales dentro de la relación jurídico tributaria.

Respecto al deber de contribuir, cabe recordar que “la existencia misma de toda comunidad política organizada está condicionada a la disponibilidad de recursos para afrontar los gastos que origina el cumplimiento de sus funciones e, ineludiblemente, al correlativo ejercicio de las potestades tributarias”.<sup>4</sup> Los ingresos tributarios son elementos esenciales dentro del Presupuesto General del Estado, permiten afrontar las necesidades del gasto público así como posibilitan la redistribución del ingreso<sup>5</sup> y aseguran la adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional.<sup>6</sup> Son los tributos obtenidos a partir del deber de contribuir los que aseguran la existencia de un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, principios fundamentales que caracterizan, o deberían caracterizar, al Estado

<sup>1</sup> Documento de aporte para este estudio, sobre las implicaciones tributarias del derecho al trabajo de la población refugiada en Ecuador. Elaborado por Pablo Villegas Landazuri, experto jurídico del Servicio de Rentas Internas (SRI) de Ecuador y miembro del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario (IEDT). Las opiniones vertidas en el presente trabajo son de carácter personal y no representan la opinión oficial del SRI ni del IEDT.

<sup>2</sup> Pablo Egas Reyes, “Derechos humanos y tributación”, en César Montaña Galarza, edit., Temas especiales de Derecho Económico, Memorias de la Segunda Conferencia de Derecho Económico, enero 2000, Quito, Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2003, p. 155.

<sup>3</sup> Ricardo Rabinovich-Berkman, *Recorriendo la Historia del Derecho*, Quito, Cevallos, 2010, p. 321.

<sup>4</sup> José Osvaldo Casás, “El deber de contribuir como presupuesto para la existencia misma del estado. Notas preliminares en torno de la justicia tributaria”, en César García Novoa y Catalina Hoyos Jiménez (coord.), *El tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI*, tomo I, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, p. 228.

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador (CRE), Registro Oficial (RO) 449, 20 de octubre de 2008, art. 285, num. 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 284, num. 1.

ecuatoriano de acuerdo al art. 1. CRE. A mayor eficiencia del régimen tributario, mayor posibilidad de protección de los derechos fundamentales por parte del estado.

En cuanto al segundo tema, el análisis de los derechos fundamentales dentro de la relación jurídico tributaria se ha visto fortalecido con los estudios doctrinarios emprendidos a partir de los noventas, en cuanto se refiere a los derechos del contribuyente cuya concreción normativa a nivel internacional recibe el nombre de estatuto jurídico del contribuyente.<sup>7</sup> Por otra parte, y sin ser objeto principal del presente análisis, cabe plantear si los principios del régimen tributario (si no todos, la mayoría) contenidos en el art. 300 CRE no son otra cosa más que derechos fundamentales dotados de la especificidad que requiere la materia impositiva.

El principio de progresividad en materia tributaria,<sup>8</sup> por ejemplo, contenido en el postulado de que a mayor riqueza, mayor impuesto, surge como una aplicación del derecho a la igualdad a la potestad de recaudar impuestos, concebido como igualdad real en el art. 11, num. 2 CRE, o como igualdad material en el art. 66, num. 4 CRE, y se concreta en la diferencia entre tarifas impositivas aplicables a los ingresos de personas naturales, así como en la exención de cargas tributarias a contribuyentes con niveles menores de ingresos. Por su parte, el principio de equidad tributaria<sup>9</sup> también se fundamenta en el derecho a la igualdad comentado pero, más aún, surge como consecuencia de la proclama del Ecuador como un estado de justicia (art. 1 CRE). Otro principio es el de irretroactividad en materia tributaria<sup>10</sup> (cuyo postulado básico es las leyes rigen para el futuro), el cual se origina en la necesidad de certeza jurídica que debe caracterizar a un estado de derecho, por lo cual cabe incluir a este principio dentro de la condición de existencia de normas jurídicas previas, fundamento del derecho a la seguridad jurídica expresamente formulado en el art. 82 CRE. En conclusión, la relación entre derechos humanos y principios del régimen tributario es tan estrecha que me atrevo a afirmar que no es posible entender el verdadero alcance de la relación jurídica entre fisco y contribuyente si no se tiene una comprensión adecuada de los derechos humanos, de

7 \* \* \* María Teresa Soler Röch, "Los derechos humanos ante la normativa tributaria y la aplicación del tributo", en C. García y C. Hoyos (coord.), op.cit., p. 2363. \* \* \* \* \*

8 Horacio García Belsunce, "La equidad y la proporcionalidad como base del impuesto", en Susana Camilla Navarrine, dir., *Derecho Tributario. Doctrinas esenciales 1936-2010*, Tomo 1, Buenos Aires, La Ley, 2010, p. 261.

9 Según Horacio García Belsunce: "Como base de los impuestos, la equidad no significa más que la justicia de los mismos; el fin justo e ideal que debe regir su imposición y distribución". *Ibid.*, p. 262.

10 Según Héctor Villegas: "la ley que debe regir las relaciones jurídicas entre fisco y contribuyentes es aquella que estaba vigente al momento de acaecer el hecho imponible, y la retroactividad de una ley posterior es inadmisibles", Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Buenos Aires, Astrea, 8va Edición, 2002, p. 243.

ahí la importancia que tiene el conocimiento de los derechos humanos para los estudiosos de la tributación.

Dentro de los derechos humanos, la movilidad transfronteriza ha ocupado a lo largo de la historia un papel clave que no siempre ha sido estudiado de manera adecuada por los estudiosos del derecho.<sup>11</sup> La inserción de una sección denominada Movilidad humana (art. 40-42 CRE) dentro de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en la actual Constitución permite visibilizar varios aspectos de esta temática, entre ellos, los derechos de asilo y refugio. Tomando en cuenta que, “además de ser un país de emigrantes, Ecuador es también uno de inmigración, de tránsito y de refugio”,<sup>12</sup> me propongo analizar, desde una óptica jurídica, los posibles efectos del régimen tributario en la población refugiada que, por disposición constitucional, goza de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.<sup>13</sup>

Como parte de la aplicación de tributos se produce una multiplicidad de relaciones jurídicas, entre las que destacan: a) los denominados deberes formales, obligaciones de carácter administrativo tales como presentar declaraciones tributarias, inscribirse en registros o facilitar a los funcionarios autorizados las inspecciones, entre otros que constan en varias disposiciones de la legislación tributaria, pero en el art. 96 del Código Tributario (CTr); y, b) la obligación tributaria material, cuyo objeto es la prestación tributaria, a extinguirse a través de alguno de los modos establecidos en el art. 37 CTr.

### **Deberes formales: el Registro Único de Contribuyentes (RUC)**

Uno de los más importantes deberes formales que exige la normativa tributaria es el de “Inscribirse en los registros pertinentes, proporcionando los datos necesarios relativos a su actividad; y, comunicar oportunamente los cambios que se operen”,<sup>14</sup> que se encuentra plasmado en el instrumento base para la identificación y control de los contribuyentes que tiene la Administración Tributaria: el RUC. Mediante el registro e identificación de todos los contribuyentes del país se alimenta la base de datos que per-

<sup>11</sup> Por ejemplo: “No se observa, en la doctrina jurídica, una labor sistemática de crítica y cuestionamiento de las fronteras, ni por parte de los especialistas en derecho constitucional ni por lo que hace a los estudiosos del derecho internacional”, Miguel Carbonell, *Desafíos a la libertad en el siglo XXI*, Quito, Cevallos, 2011, p. 214.

<sup>12</sup> Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito, 2009, p. 234.

<sup>13</sup> CRE, art. 41 y 9.

<sup>14</sup> Código Tributario (CTr), Codificación 9, ROS 38, 14 de junio de 2005, art. 96.

mite al SRI efectuar diversos tipos de control o notificar a los contribuyentes. De esta manera, el estado puede realizar un adecuado seguimiento sobre el tema recaudatorio y, con ello, planificar el desarrollo nacional y la redistribución equitativa de recursos y riqueza para acceder al buen vivir.<sup>15</sup>

Pero también el RUC es útil para el contribuyente, pues le permite conocer en forma clara tanto sus obligaciones tributarias como el resto de sus deberes formales, acceder a los diferentes beneficios que ofrece el SRI, tales como capacitaciones y asesoría. Por otro lado, debe observarse que el acceso al RUC permite ejercer el derecho al trabajo. Al igual que con el resto de la población, impedir a las personas refugiadas el acceso a este registro es prohibirles el ejercicio del derecho humano al trabajo,<sup>16</sup> el acceso a la seguridad social, y la posibilidad de integración económica dentro de la sociedad, sin posibilidad de otras alternativas aparte de las actividades económicas informales o clandestinas.

El art. 10 de la Ley del RUC señala que el número de inscripción en el RUC deberá constar obligatoriamente en varios documentos, tales como el certificado de antecedentes personales, documento de afiliación al Seguro Social, licencia de conductores, matrículas de comerciantes, industriales, agricultores, documentos de afiliación a las Cámaras de Artesanías y Pequeñas Industrias, etc. Debe tomarse en cuenta la posible colisión de esta norma con el principio de aplicación de derechos por el cual “ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”<sup>17</sup> debido a que la falta de inscripción en el RUC imposibilitaría el ejercicio de los derechos ya mencionados. Peor aún, la exigencia de un permiso de trabajo a las personas refugiadas vulneraría el principio de no discriminación por condición migratoria previsto en el art. 11, num. 2 CRE. Inclusive en varios ámbitos del sector privado se ha vuelto costumbre solicitar el certificado de inscripción en el RUC.

Todas las personas naturales o extranjeras que inicien actividades económicas en Ecuador, en forma permanente u ocasional, se encuentran obligadas a inscribirse en el RUC,<sup>18</sup> cuyo número de identificación tributaria será su número de cédula de identidad o de ciudadanía.<sup>19</sup> En el caso de

<sup>15</sup> CRE, art. 3, num. 4.

<sup>16</sup> De acuerdo a la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, ap. II, lit. h), el Ecuador se encuentra obligado a “fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad”.

<sup>17</sup> CRE, art. 11, num. 4.

<sup>18</sup> Ley del Registro Único de Contribuyentes, Codificación 22, ROS 398, 12 de agosto de 2004, art. 3.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 5.



la personas refugiadas, el documento que acredita la condición de refugiado en el Ecuador es el Documento de identificación de refugiado (visa 12-IV), emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores; este documento fue reformulado en su debido tiempo para que incluya un número de identificación de diez dígitos (igual a las cédula de ciudadanía o identidad), a fin de evitar desajustes en los sistemas de identificación.

Según dispone el art. 8 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Registro Único de Contribuyentes, las personas naturales deben presentar, al momento de la inscripción, los siguientes documentos: 1. Ecuatorianos y extranjeros residentes: cédula de identidad o ciudadanía; 2. Extranjeros no residentes: pasaporte, con hojas de identificación y tipo de visa vigente; 3. Ecuatorianos: además deben presentar certificado de votación del último proceso electoral; 4. Documentación que acredite la dirección del establecimiento donde desarrolla su actividad económica (planilla de servicio eléctrico, agua potable, etc.); 5. Las personas refugiadas, “adicionalmente” deben presentar: “Original o copia certificada de la credencial otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>20</sup> y entregarán copia simple”.

Una interpretación legalista del artículo comentado llevaría a concluir que las personas refugiadas deben presentar, además de la credencial de condición de refugiado, la cédula de identidad o pasaporte, lo cual volvería imposible la inscripción de este grupo de personas. La razón por la cual estas personas presentan la credencial que acredita la condición de refugiado es precisamente porque no pueden acceder a una cédula de identidad o ciudadanía, o a un pasaporte que les permita trabajar. Sin embargo, si tomamos en cuenta que “una persona natural tiene su domicilio o residencia habitual en Ecuador cuando haya permanecido en el país por ciento ochenta y tres (183) días calendario o más, consecutivos o no, en el mismo ejercicio impositivo”,<sup>21</sup> podemos colegir que las personas refugiadas, o cualquier otro tipo de personas, que se encuentran en el país por 183 días o más, deberían ser considerados residentes para efectos fiscales, con las consecuencia que esto conlleva, entre las cuales se encuentra la obligación de inscribirse en el RUC, en forma independiente a la situación jurídica en la que se encuentre la persona en el país.

<sup>20</sup> Actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

<sup>21</sup> Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, Decreto Ejecutivo (DE) 374, ROS 209, 8 de junio de 2010, art. 7.

La única forma de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas refugiadas, en cuanto a la labor de la Administración Tributaria se refiere, es considerando suficiente requisito la presentación del documento de identificación de refugiado, mientras que, en este caso, la presentación de la cédula de identidad o pasaporte cumple el papel de subsidiario, criterio que lo ha asumido el SRI en sus procesos de inscripción. Sin embargo de esto, urge reformar el reglamento a fin de que el documento de identificación de refugiado pueda ser presentado “en lugar de” la cédula de identidad o pasaporte, y no “adicionalmente”.

Por otra parte, debido a que “el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”,<sup>22</sup> el Documento de identificación de refugiado (visa 12-IV) no debería ser el único documento habilitante a efectos de inscribirse en el RUC sino que, bajo una interpretación garantista acorde al marco constitucional y acorde al principio citado, también debe servir la presentación del carné de solicitante de condición de refugiado. En este sentido, para efectos de la inscripción en el RUC, los funcionarios del SRI exigen la presentación de cualquiera de los dos documentos, condicionando su aceptación únicamente a la vigencia del documento.

El art. 34 del nuevo Reglamento para la aplicación en Ecuador del Derecho de Refugio,<sup>23</sup> dispone que, cuando se ha admitido a trámite la solicitud de refugio, la Secretaría Técnica de la Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en Ecuador extenderá el Certificado Provisional de Solicitante de la Condición de Refugiado/a, documento que autoriza una permanencia temporal en Ecuador por un plazo de hasta sesenta días, prorrogables hasta treinta días más. De acuerdo a lo expuesto, este certificado debería también ser válido, de manera independiente al formato en que se encuentre, sea oficio o carné.

<sup>22</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados”, Ginebra, ACNUR, 1992, p. 28.

<sup>23</sup> Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho de refugio establecido en el art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, DE 1182, RO 727, 19 de junio de 2012.

## **Obligaciones tributarias materiales: Impuesto a la renta, Impuesto al valor al agregado (IVA) e Impuesto de consumos especiales (ICE)**

La protección especial reconocida en el texto constitucional busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas refugiadas, lo cual no implica disminución de sus responsabilidades, entre las cuales se encuentra pagar los tributos establecidos por ley, de la misma manera que las personas ecuatorianas.<sup>24</sup> Las personas refugiadas son sujetos pasivos de la obligación tributaria en Ecuador y, como tal, se encuentran obligados al cumplimiento de las mismas prestaciones tributarias<sup>25</sup> y en la misma proporción que los nacionales.

En cuanto se refiere a las personas naturales, el impuesto a la renta tiene carácter directo y progresivo (cumpliendo así el mandato del art. 300 CRE) por las siguientes características: recae directamente en quien soporta el pago, toma en cuenta la capacidad de pago de cada contribuyente en particular, se aplican tarifas impositivas mayores cuando mayores son los ingresos (quien más tiene, más paga), y existe la posibilidad de deducirse determinados gastos personales. Cabe señalar que la tarifa de este impuesto es cero cuando los ingresos no superan la fracción básica, valor que se calcula según la variación anual del índice de precios al consumidor elaborado cada año por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Tomando en cuenta que la mayor parte de la población refugiada es de escasos recursos económicos,<sup>26</sup> y que la generación de ingresos se la obtiene “en su mayoría, de pequeños emprendimientos, debido a los niveles de desempleo, subempleo e informalidad que existe en las ciudades”,<sup>27</sup> es posible inferir que la incidencia de este impuesto en los ingresos de la población refugiada en Ecuador es nula o mínima, de acuerdo a la manera en que el legislador aplicó el principio de progresividad al diseñar este impuesto.

No se puede realizar igual aseveración con los otros dos impuestos más importantes para la tributación interna del país: el IVA y el ICE. A pesar del mandato constitucional de priorizar los impuestos directos y progresivos, el eje central del sistema tributario del Ecuador en los últimos veinte años

<sup>24</sup> CRE, art. 83 num. 15.

<sup>25</sup> CT, art. 24 CT.

<sup>26</sup> Johnny Jiménez Jiménez, “La población colombiana refugiada en Ecuador 2000-2006”, Quito, Tesis de maestría en Relaciones Internacionales, UASB-E, 2007, p. 56.

<sup>27</sup> ACNUR, “El trabajo de ACNUR en zonas urbanas Provincias de Pichincha, Imbabura y Santo Domingo de los Tsáchilas”, febrero 2012, en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAméricas/Ecuador/2012/EI\\_trabajo\\_de\\_ACNUR\\_en\\_Pichincha\\_Imbabura\\_y\\_S\\_Domingo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAméricas/Ecuador/2012/EI_trabajo_de_ACNUR_en_Pichincha_Imbabura_y_S_Domingo_2012.pdf?view=1).

ha sido el IVA<sup>28</sup> que, debido a su carácter indirecto (igual que el ICE), no toma en cuenta la distinta capacidad de pago que tenga un contribuyente. El IVA es un impuesto sobre el consumo que debe ser pagado por el consumidor final. Por regla general la tarifa del IVA en Ecuador es de 12%, sin embargo existe un amplio número de bienes y servicios cuya transferencia o importación se encuentra gravada con tarifa cero,<sup>29</sup> tales como los productos alimenticios de origen agrícola, carnes y leches en estado natural, quesos, pan, azúcar, enlatados, medicamentos, libros, lámparas fluorescentes, servicios de transporte terrestre de pasajeros y carga, servicios de salud, alquiler de inmuebles, energía eléctrica, agua potable, servicios de educación, etc. En forma adicional, cabe recordar que existen transferencias que no gravan IVA, tales como la transferencia de bienes inmuebles y los casos enumerados en el art. 54 LRTI.

El ICE recae sobre consumos específicos de ciertos bienes y servicios de procedencia nacional o importados,<sup>30</sup> enumerados de manera taxativa por el legislador con propósitos tanto recaudatorios como extrafiscales, siendo algunos de ellos (tabaco, bebidas gaseosas, bebidas alcohólicas, por ejemplo) de consumo masivo en Ecuador. Debido al carácter indirecto que tienen estos dos impuestos, pagan la misma tarifa de IVA o de ICE las personas refugiadas y las personas de alta capacidad económica. Al igual que el resto de la población, la persona refugiada en Ecuador se encuentra en la obligación de pagar, y paga, estos impuestos, de acuerdo a su capacidad contributiva, cumpliendo así con el mandato constitucional establecido en el art. 83 num. 15 CRE.

La existencia de los agentes de retención y de percepción<sup>31</sup> en el sistema tributario ecuatoriano facilita la recaudación de impuestos, del IVA y del ICE. Al existir responsabilidad directa por parte de estos agentes respecto a los tributos retenidos o percibidos, y responsabilidad solidaria con el contribuyente cuando no se ha efectuado total o parcialmente la retención o percepción,<sup>32</sup> se vuelve difícil que el contribuyente, en calidad de consumidor, deje de pagar el IVA o el ICE correspondiente.

<sup>28</sup> La participación del IVA en la recaudación de impuestos entre los años 2007 a 2011 ha sido del 52.21%, según se puede calcular de los datos presentados en: Servicio de Rentas Internas, Plan estratégico 2012-2015, Quito, Dirección Nacional de Planificación y Coordinación, SRI, 2012, p. 35.

<sup>29</sup> Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (LRTI), Codificación 26, ROS 463, 17 de noviembre de 2004, art. 55 y 56.

<sup>30</sup> *Ibid.*, art. 82.

<sup>31</sup> Según el Art. 29 CTI, los agentes de retención son personas naturales o jurídicas que, en razón de su actividad, función o empleo, están obligadas a retener tributos por mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa están obligados a recaudar tributos (agentes pagadores); mientras que agentes de percepción son personas naturales o jurídicas que, por razón de su actividad, función o empleo, y por mandato de ley o reglamento, están obligados a recaudar tributos y entregarlos al sujeto activo (agentes cobradores).

<sup>32</sup> CTI, art. 30.

## Régimen Impositivo Simplificado (RISE)

Desde el año 2008 se encuentra vigente el Régimen Impositivo Simplificado o RISE, régimen alternativo creado con el objeto de combatir la informalidad y mejorar la cultura tributaria del país, simplificando la declaración y el pago de las obligaciones tributarias del sector informal: reemplaza el pago del impuesto a la renta y el IVA con el pago de cuotas mensuales que varían de acuerdo a la actividad económica que tenga el contribuyente<sup>33</sup> (comercio, servicios, manufactura, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, actividades agrícolas, minas y canteras) y el nivel de ingresos, con el fin de aplicar el principio de progresividad.

Pueden inscribirse en este régimen, de manera voluntaria: a) quienes se dediquen a actividades de producción, comercialización y transferencia de bienes o prestación de servicios a consumidores finales, cuando su nivel de ingresos brutos no supere los sesenta mil dólares (US \$ 60.000,00) y que para el desarrollo de su actividad económica no deban contratar más de diez empleados; b) quienes tengan ingresos en relación de dependencia y en forma independiente, siempre que el monto de sus ingresos obtenidos en relación de dependencia no supere la fracción básica del impuesto a la renta gravada con tarifa 0%<sup>34</sup> y cuyos ingresos totales no superen los sesenta mil dólares (US \$ 60.000,00) y que para el desarrollo de su actividad económica no necesiten contratar a más de 10 empleados; y c). quienes inicien actividades económicas y cuyos ingresos brutos anuales presuntos se encuentren dentro de los límites máximos ya señalados.<sup>35</sup>

La LRTI establece que no pueden acogerse al RISE, a pesar de que cumplan con las condiciones ya referidas, las personas naturales que hayan sido agentes de retención de impuestos en los últimos tres años o se dediquen a alguna de las siguientes actividades: agenciamiento de bolsa, propaganda y publicidad, almacenamiento o depósito de productos de terceros, organización de espectáculos públicos, libre ejercicio profesional que requiera título terminal universitario, agentes de aduana, producción de bienes o prestación de servicios gravados con ICE, comercialización y distribución de combustibles, impresión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios realizadas por establecimientos gráficos autorizados por el SRI, casinos, bingos y salas de juego, corretaje

<sup>33</sup> Se usa la Clasificación Industrial Internacional Uniforme CIIU.

<sup>34</sup> Para el año 2012 corresponde a la cifra de US \$ 9.720,00 de acuerdo a la resolución NAC-DGERCGC11-00437 (RO 606, 28 de diciembre de 2011).

<sup>35</sup> LRTI, art. 97, num. 2.

de bienes raíces, comisionistas, arriendo de bienes inmuebles, alquiler de bienes muebles, actividades de naturaleza agropecuaria, y personas naturales que obtengan ingresos en relación de dependencia, salvo lo dispuesto en la ley.<sup>36</sup>

Los contribuyentes que se acogen a este régimen no pagan anticipo de impuesto a la renta, no son objeto de retenciones ni de IVA ni de impuesto a la renta, los comprobantes de venta que emiten son simplificados, no están obligados a presentar declaraciones sobre dichos impuestos, ni están obligados a llevar contabilidad.<sup>37</sup> Además, pueden solicitar una deducción del cinco por ciento de la cuota correspondiente a su categoría por cada nuevo trabajador que se encuentre afiliado al IESS, hasta llegar a un máximo del 50% del total de la cuota mensual.<sup>38</sup>

La acogida de este régimen entre los contribuyentes ha sido positiva, al punto de que se calcula que 63.740 contribuyentes se han cambiado del régimen general al RISE hasta el año 2012, y que 4.603 personas se sumaron como nuevos contribuyentes a este régimen.<sup>39</sup>

El acceso al RISE se encuentra condicionado al cumplimiento previo del deber formal ya comentado: la inscripción en el RUC. Una vez que una persona natural se ha inscrito en el RUC puede escoger, de manera voluntaria, someterse al régimen general de tributación o al RISE, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en la ley. Para ello, debe presentar los documentos de identificación respectivos y datos de ubicación del establecimiento, actualizar la información en caso de que proceda, y responder a una encuesta que facilite la categorización correspondiente.

Por lo expuesto, acogerse a este régimen impositivo simplificado puede ser una opción atractiva para las personas refugiadas, siempre que en forma previa puedan acceder a la inscripción en el RUC.

Tanto el incumplimiento de obligaciones tributarias materiales como el incumplimiento de deberes formales pueden constituir infracciones tributarias, susceptibles de ser sancionadas de conformidad con lo dispuesto en el art. 323 y siguientes del Código Tributario.

36 *Ibid.*, art. 97, num. 3.

37 *Ibid.*, art. 97, num. 8 y art. 97, num. 10.

38 *Ibid.*, art. 97, num. 6.

39 Servicio de Rentas Internas, Plan estratégico 2012-2015, p. 68.

## **Prácticas institucionales de atención a la población refugiada**

Dentro del SRI, las áreas que requieren conocer la normativa a aplicar sobre población refugiada son, principalmente, las relacionadas con inscripción del RUC a nivel de todo el país. Pero la tarea es de todos los funcionarios públicos. Para que el mandato constitucional de protección especial sea implementado de manera efectiva, se requiere que la totalidad de funcionarios públicos del país sean capacitados, de manera general respecto al nuevo modelo garantista contenido en nuestra actual Carta Magna, y de manera específica respecto a la aplicabilidad de la normativa vigente sobre personas refugiadas, sobre todo a nivel de instrumentos internacionales de derechos humanos, en sus respectivos procesos.

La obligación de parte de los funcionarios públicos del SRI de acatar las leyes, reglamentos, estatutos, circulares y demás disposiciones jurídicas se encuentra supeditada al respeto a los principios constitucionales, entre los cuales se encuentran la obligación de aplicar de manera directa e inmediata los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, de oficio o a petición de parte,<sup>40</sup> el principio de que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales,<sup>41</sup> así como que, en materia de derechos y garantías constitucionales, los servidores públicos deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia.<sup>42</sup>

La incorporación de un nuevo modelo constitucional requiere, por una parte, una amplia labor de difusión en todo el país, a gran escala y a largo plazo; por otra parte, requiere la colaboración decidida de la sociedad entera. La superación de la visión legalista del derecho que todavía caracteriza a buena parte de funcionarios públicos no es posible si antes no ha existido reflexión sobre las posibilidades de aplicación del modelo garantista dentro de sus prácticas institucionales diarias. Mencionaré dos ejemplos que permiten visibilizar la tarea de la administración tributaria en relación con el mandato constitucional:

40 CRE, art. 11, num. 3.

41 *Ibid.*, art. 11, num. 4.

42 *Ibid.*, art. 11, num. 5.

En la casi totalidad de tratados fiscales internacionales para evitar la doble imposición suscritos por el Ecuador se encuentra una cláusula<sup>43</sup> que permite realizar intercambio de información entre las autoridades competentes de los dos países a efectos de aplicar las reglas del convenio o para evitar la evasión fiscal. Estas cláusulas poseen un amplio alcance, salvo los límites que en ellas expresamente se señalen. Uno de estos límites es que, para efectos del intercambio, las disposiciones no se pueden interpretar en el sentido de obligar a un estado contratante (en este caso Ecuador) a adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa o suministrar información que no se pueda obtener sobre la base de su propia legislación o en el ejercicio de su práctica administrativa normal. Visto así, los funcionarios a cargo de los procesos de intercambio de información dentro del SRI deben tener presente que el principio de confidencialidad en materia de refugio<sup>44</sup> podría ser un límite al intercambio de información, sobretodo tomando en cuenta que la mayor cantidad de personas refugiadas en Ecuador proceden de Colombia, y que a nivel de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) se encuentra vigente la Decisión 578: Régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal, cuyo art. 19 permite a las autoridades competentes de los países miembros de la CAN, dentro de las mismas limitaciones ya referidas, celebrar consultas entre sí e intercambiar la información necesaria para resolver dudas sobre la aplicación de la decisión comunitaria y para establecer los controles necesarios para evitar el fraude y la evasión fiscal.

Por último, conviene destacar que con los datos obtenidos por el SRI durante la inscripción en el RUC y/o la adopción por parte de las personas refugiadas del régimen general tributario o el RISE, se pueden elaborar bases y cuadros estadísticos que permitan identificar la cantidad de población refugiada que ha accedido de manera formal a dichos regímenes impositivos en Ecuador y, con ello, obtener herramientas que permitan verificar con mayor exactitud el grado de cumplimiento del mandato constitucional de protección especial que garantice el pleno ejercicio de los derechos de este grupo humano, así como elaborar las políticas públicas correspondientes.

<sup>43</sup> Los tratados fiscales bilaterales celebrados por el Ecuador utilizan, como base, el Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio elaborado por el Comité de Asuntos Fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. La cláusula de intercambio de información generalmente consta en el art. 25, 26 o 27 del respectivo tratado fiscal.

<sup>44</sup> "Los procedimientos de asilo deben respetar siempre la confidencialidad de todos los aspectos de una solicitud de asilo, incluyendo el hecho mismo de la presentación de la solicitud. No se debe compartir información alguna sobre la solicitud con el país de origen". ACNUR, "La determinación del Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado, Módulo Autoformativo No. 2", Ginebra, ACNUR, 2005, p. 157.



## Conclusiones

En cuanto se refiere a los deberes formales, cabe resaltar que el acceso a la inscripción en el RUC posibilita el ejercicio efectivo del derecho al trabajo. Bajo un criterio garantista, el SRI reconoce la posibilidad de que las personas refugiadas puedan acceder a dicha inscripción presentando tanto el documento de identificación de refugiado como el carné o certificado provisional de solicitante de la condición de refugiado, tomando en cuenta el carácter declarativo que tiene la condición de refugiado.

Respecto a la obligación tributaria propiamente dicha, debe observarse que las personas refugiadas son sujetos pasivos de la obligación tributaria en Ecuador y, como tal, se encuentran obligados al cumplimiento de las mismas prestaciones tributarias y en la misma proporción que los nacionales, de acuerdo a su capacidad contributiva. En el caso del impuesto a la renta, por cuanto la mayor parte de la población refugiada es de escasos recursos económicos, y la generación de sus ingresos la obtienen, en su mayoría, de pequeños emprendimientos, es posible inferir que la incidencia de este impuesto en los ingresos de la población refugiada en Ecuador es nula o mínima, en aplicación con el principio de progresividad.

Respecto al IVA e ICE, debido a su carácter indirecto, no se toma en cuenta la distinta capacidad de pago que tenga un contribuyente; respecto a un mismo bien o servicio, pagan la misma tarifa las personas refugiadas y las personas de alta capacidad económica. Al igual que el resto de la población, las personas refugiadas en Ecuador se encuentran en la obligación de pagar, y pagan, estos impuestos, de acuerdo a su capacidad contributiva. La existencia de agentes de retención y de percepción en el sistema tributario ecuatoriano vuelve difícil que el contribuyente, en calidad de consumidor, deje de pagar el IVA o el ICE correspondiente.

Por sus características intrínsecas, el RISE puede ser una opción atractiva para que las personas refugiadas puedan acceder a la posibilidad de integración económica dentro de la sociedad.

Para que el mandato constitucional de protección especial a la población refugiada sea implementado de manera efectiva, se requiere que la totalidad de funcionarios públicos del país sean capacitados respecto al nuevo modelo garantista contenido en la actual constitución, y respecto a la aplicabilidad de la normativa vigente sobre personas refugiadas, a ser implantada en sus respectivos procesos.

El principio de confidencialidad en materia de refugio podría ser un límite al intercambio de información, que debe ser tomado en cuenta por parte de los funcionarios respectivos dentro del SRI.

Mediante la base de datos del RUC, es posible elaborar estadísticas que permitan identificar la cantidad de población refugiada que ha accedido de manera formal a dichos regímenes impositivos en Ecuador y verificar el grado de cumplimiento del mandato constitucional de protección especial que garantice el pleno ejercicio de los derechos de este grupo humano, así como elaborar las políticas públicas correspondientes.

## ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

### ACNUR Ecuador

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, es la agencia de las Naciones Unidas que tiene como mandato la protección de las personas refugiadas en el mundo. Utilizando la Convención de 1951 como su herramienta más importante, el mandato principal del ACNUR es garantizar la protección internacional de aproximadamente 43 millones de personas desarraigadas en el mundo. En Ecuador, inició sus operaciones en el año 2000 por pedido del Estado Ecuatoriano en vista del creciente número de refugiados provenientes de Colombia como consecuencia del conflicto interno en ese país.

Los refugiados son personas que debido a guerras, conflictos internos o por fundados temores de persecución han debido abandonar su país de origen y cruzar una frontera para encontrar protección. Son todas aquellas personas que huyen de su país a causa de un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social y que no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país de residencia habitual, no puedan o, a causa de dichos temores no quieran regresar a él.

Como parte del cumplimiento de su mandato internacional y de las garantías constitucionales, ACNUR:

- Vela por la protección de las personas refugiadas como nuestro deber, expandiendo el espacio de la protección al favorecer políticas públicas, prácticas administrativas y mediante intervenciones específicas.
- Potencia los derechos de los y las refugiadas en el Plan del Buen Vivir de Ecuador promoviendo un ambiente favorable a la integración local y naturalización de refugiados reconocidos en el país. Asume la responsabilidad de buscar soluciones duraderas que incluyan el uso estratégico del reasentamiento como instrumento de protección y como herramienta de solidaridad, así como una repatriación voluntaria al futuro
- Combate la xenofobia y la discriminación, junto a la sociedad civil y organismos estatales, a través de campañas diseñadas para promover la solidaridad y la convivencia pacífica.

## UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR SEDE ECUADOR

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno de Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República de Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior de Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad de Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

## PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS

El Programa Andino de Derechos Humanos es un espacio académico de debate, intercambio de opiniones y experiencias, orientado a contribuir a la construcción de sociedades democráticas y el Estado constitucional de derechos, desde la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los distintos países de América Latina.

Entre sus estrategias se encuentra el trabajo colaborativo con universidades de los países sudamericanos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones estatales y organismos internacionales, cuya sinergia enriquece los procesos de formación, investigación y difusión en el continente.

Los programas académicos que brinda el PADH tienen un carácter interdisciplinario y crítico, con enfoque latinoamericano y de reconocimiento de las diversidades en general, y de género en particular, vinculando teoría y práctica. En esta perspectiva ofrece posgrados y cursos de educación continua en Derechos Humanos. Además, por petición y bajo convenio con organizaciones sociales, instituciones estatales o cooperación internacional, el PADH organiza cursos específicos y de corta duración sobre distintos ámbitos de los derechos humanos.

Dispone de un sitio web que se ha constituido en un referente de encuentro y comunicación de los distintos espacios comprometidos con los derechos humanos en la región, a través de la revista electrónica semestral Aportes Andinos y un centro de referencia en línea. El PADH ha generado además una línea de publicaciones, a partir de investigaciones realizadas por docentes y estudiantes, materiales de trabajo producto de procesos de capacitación, y memorias de conferencias regionales y otras actividades académicas realizadas a lo largo de su gestión. La UASB-E, cuenta con un fondo bibliográfico-documental específico sobre derechos humanos, constituido por más de ocho mil registros procesados técnicamente para facilitar el acceso de quienes investigan y estudian en el campo de los derechos humanos.

