

75

ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR



Trámite 279794

Código validación OKBO13YMHQ

Tipo de documento MEMORANDO INTERNO

Fecha recepción 20-abr-2017 09:20

Numeración documento 1570-cepdtss-mva-04-17

Fecha oficio 19-abr-2017

Remitente ZURITA CHAVEZ DENISE

Función remitente FUNCIONARIA

Revise el estado de su trámite en:
<http://tramites.asambleanacional.gov.ec/ots/gstahoTramite.jsf>

Quito, 19 de abril de 2017.
Oficio 1570-CEPDTSS-MVA-04-17

Señora Licenciada
Gabriela Rivadeneira Burbano
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Presente.-

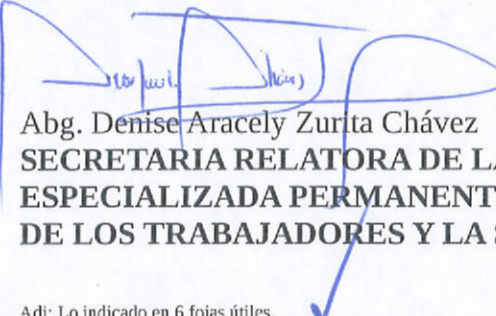
De mi consideración:

Con un cordial saludo me dirijo a usted, y a la vez me permito manifestar, que por disposición de la Asambleísta Nacional doctora Marllely Vásconez Arteaga, Msc., Presidenta de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en cumplimiento del artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, adjunto al presente el informe para Primer Debate, de fecha 19 de abril de 2017, respecto del **“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria para la implementación de cuotas para la inclusión laboral de Comunidades, Pueblos, Nacionalidades y Colectivos titulares de derechos”**, presentado por la tecnóloga Adriana de la Cruz Gaspar, Asambleísta por la Provincia del Guayas; así como la correspondiente certificación de esta Secretaría, a fin de que se continúe con el trámite previsto en la Constitución y la Ley.

Lo que me permito comunicar para los fines pertinentes.

Con sentimientos de consideración y estima.

Atentamente,



Abg. Denise Aracely Zurita Chávez
**SECRETARIA RELATORA DE LA COMISIÓN
ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS
DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL**



Adj: Lo indicado en 6 fojas útiles.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social

INFORME PARA PRIMER DEBATE

“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CUOTAS PARA LA INCLUSIÓN LABORAL DE COMUNIDADES, PUEBLOS, NACIONALIDADES Y COLECTIVOS TITULARES DE DERECHOS”

Calificado con Resolución No. CAL-2015-2017-234 de 07 de diciembre de 2016



INTEGRANTES DE LA COMISIÓN:

- Marllely Vásconez Arteaga, Presidenta
- Ángel Rivero Doguer, Vicepresidente
- Álex Guamán Castro
- Nilda Mejía Pluas
- Betty Carrillo Gallegos
- Cristina Reyes Hidalgo
- José Eduardo Torres Lara
- Mariana Constante Nieto
- Gozoso Andrade Varela
- Lautaro Sáenz de Viteri Zajia
- Mary Verduga Cedeño



Quito, a 19 de abril de 2017

Índice

1. Objeto del informe
2. Antecedentes
3. Síntesis de las comparencias e intervenciones de los miembros de la Comisión
4. Análisis del Proyecto de Ley
5. Resolución
6. Asambleísta Ponente

1. Objeto del informe

El presente informe recoge el análisis del “Proyecto de Ley Orgánica reformativa para la implementación de cuotas para la inclusión laboral de comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos”, presentado por la Asambleísta Adriana de la Cruz Gaspar, así como los argumentos expuestos y la resolución adoptada por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, para ponerlos a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en primer debate.

2. Antecedentes

La Asambleísta Adriana de la Cruz Gaspar, mediante Oficio No. 021 ADC-AN-2016 de 10 de noviembre de 2016, presentó a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica reformativa para la implementación de cuotas para la inclusión laboral de comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos”.

Mediante Resolución No. CAL-2015-2017-234 de 07 de diciembre de 2016, que fuera remitida por la Secretaría General con memorando No. SAN-2016-4482 de 13 de los mismos mes y año, el Consejo de Administración Legislativa calificó el Proyecto de Ley para que sea tratado en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social puso en conocimiento de las y los Asambleístas integrantes de la misma y de la ciudadanía en general, a través del portal web de la Asamblea Nacional, el inicio del trámite del Proyecto de Ley.

En la sesión No. 193 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, celebrada el 21 de diciembre de 2016, se inició el tratamiento del Proyecto y compareció la Asambleísta Adriana de la Cruz Gaspar quien, como proponente, expuso sus criterios y los objetivos del Proyecto; así como asistieron: el doctor Juan Carlos Almeida, delegado del Ministro de Trabajo; el doctor Iván Intriago, delegado del Presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas - EMCO EP; y, la doctora María Isabel Cevallos, delegada del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.

En la sesión No. 194 de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, celebrada el 28 de diciembre de 2016, se continuó con el tratamiento del Proyecto. Fueron invitados a la sesión: el señor Jaime Arciniega, Presidente del Parlamento Laboral Ecuatoriano; el señor Oswaldo Chica, Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores - CUT; el economista Remigio Hurtado, Presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos - CONASEP; y, el señor Pablo Serrano, Presidente del Frente Unitario de Trabajadores - FUT, quienes no asistieron. La señora Liliana Durán, Vicepresidenta de la CUT, a través de una llamada telefónica, la señora Silvia Soria, Secretaria Administrativa de la CONASEP, mediante correo electrónico, y el señor Ángel Sánchez, Presidente del FUT, con Oficio No. 044-FUT-2016 de 28 de diciembre de 2016, presentaron sus excusas.

Además, la señora Carmen Mina, Presidenta del Centro de Desarrollo y Equidad Racial en el Ecuador "DESMOND TUTU", con Oficio No. CEDESTU-002-2016 de 28 de noviembre de 2016; el asambleísta José Eduardo Torres, con comunicación sin número de 21 de diciembre de 2016; y el señor Jaime Arciniega, Presidente del Parlamento Laboral Ecuatoriano, con Oficio No. 054-PLE de 28 de diciembre de 2016, presentaron sus observaciones al Proyecto de Ley.

En la sesión No. 195 de 06 de abril de 2017, se continuó con el tratamiento del Proyecto, el mismo que fue debatido y, por mayoría de votos de los miembros de la Comisión Especializada Permanente, se aprobó la moción de archivo.

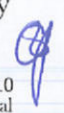
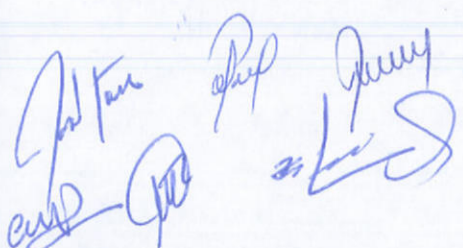
En la sesión No. 196 de 19 de abril de 2017, por mayoría de votos de los miembros de la Comisión Especializada Permanente, se aprobó el Informe para primer debate.

3. Síntesis de las comparecencias e intervenciones de los miembros de la Comisión

Intervención de la Asambleísta Adriana de la Cruz Gaspar, proponente del Proyecto de Ley: Las motivaciones para presentar este Proyecto de Ley son: en primera instancia, porque soy parte de uno de los pueblos que ha vivido la discriminación y exclusión; y en segunda instancia, porque tenemos una Constitución que ampara y reivindica los derechos de estos pueblos y es por ello que a la par debemos crear política pública y leyes que se vayan cristalizando. Se debe acompañar el Decreto Ejecutivo 60 con leyes que lo fortalezcan y no se oriente sólo al sector público sino también al sector privado, de tal forma que la inserción laboral se calcule de acuerdo a la densidad poblacional de estos pueblos y nacionalidades en la nómina de las empresas por provincias, para evitar que suceda lo que ocurre con las cuotas de discapacidad en las empresas, es decir, que por cubrir el 4% de personas con discapacidad se llenan estas vacantes en algunas provincias pero no en todas. Se requiere una ley que transforme las cuotas laborales de potestativas a obligatorias para afrodescendientes, indígenas y otras comunidades titulares de derechos.

Intervención del doctor Juan Carlos Almeida, delegado del Ministro del Trabajo: Coincidimos con la necesidad de generar políticas públicas de inclusión en beneficio de grupos sociales que han sido relegados históricamente y, por ello, consideramos que las políticas deben ser aplicadas como tal y no debemos limitarnos a normativas que en su ejecución se reduzcan a la imposición de cuotas de inclusión obligatoria, tanto por la aplicación práctica de la norma como por la autodeterminación de cada persona y la libertad de contratación. Existe ya una normativa en la LOSEP sobre la inclusión laboral de comunidades y pueblos en el sector público y también la obligación del Ministerio de Trabajo para crear políticas sobre inclusión laboral, como ya lo estamos haciendo con los migrantes retornados.

En lo que respecta a la determinación de cuotas obligatorias de inclusión laboral, esto implica un análisis preciso de porcentajes -no solamente por provincia-, sino sobre el nivel de preparación, capacitación y



necesidades de las empresas en cada sector. Esto se puede regular a nivel reglamentario y operativo y no a nivel de ley; en base a ello, podemos sugerir que se archive este Proyecto.

Los datos que provee el INEC sobre empleo y desempleo se basan en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU, la cual diferencia servicios, edades, género, etc., pero no la autodeterminación del encuestado, por ello no existe una cifra exacta al respecto.

En lo que se relaciona a las políticas emitidas desde el Ejecutivo para la inclusión podemos señalar tres. La primera, para el ingreso al sector público se concede una acción afirmativa de 2 puntos adicionales a quienes pertenecen a comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de derechos. La segunda, es la labor del SECAP en la certificación de competencias y oficios. Y la tercera, es Mi Primer Empleo que, a más de registrar las necesidades de oferta y demanda, se ha transformado en catalizador para generar mayores oportunidades de trabajo.

Finalmente, recalco que los datos de inclusión no son totalmente claros ni contundentes por la autodeterminación del encuestado, lo cual hace difícil la determinación del nivel de exclusión, y al realizarse la encuesta a nivel nacional puede causar confusión por cuanto ciertos grupos indígenas o afrodescendientes se encuentran en mayor densidad en algunas provincias.

Intervención del doctor Iván Intriago, delegado del Presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas - EMCO EP: El texto propuesto sugiere que se reserven en las nóminas de las empresas públicas para personas, comunidades, pueblos, nacionales y titulares de derechos, cupos en porcentajes no menor a la población según el alcance operativo de la empresa por provincia, y al imponer este parámetro “provincial” surge una duda: ¿cómo se hará viable esta norma en las empresas públicas cantonales?, tomando en cuenta que no todas tienen el mismo ámbito jurisdiccional. EMCO EP se creó por Decreto Ejecutivo y su ámbito de acción abarca a las empresas creadas por Decreto Ejecutivo que tienen ámbito de acción nacional, pero no coordina a aquellas empresas públicas creadas por universidades, municipios, etc. Tenemos una preocupación en cuanto al alcance del porcentaje en cuanto al ámbito de competencia de cada empresa pública.

Intervención de la doctora María Isabel Cevallos, delegada del Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades: En el título del Proyecto y en los artículos, después de la frase “cupos de manera obligatoria” se debe incluir la frase “para las personas pertenecientes a”, porque enfocar la propuesta a comunidades, pueblos, etc., es ambiguo, ya que los usuarios de estos derechos son las personas y la acción afirmativa les corresponde a ellos. En otro tema, las cuotas deberían especificarse en la ley a través de un filtro ya que las personas no se identifican necesariamente con un pueblo específico y no aprovechan el puntaje extra para ingresar al sector público. Aparte de los cupos obligatorios, los requisitos para ingresar al sector público para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades deben ser diferentes con relación al resto de ciudadanos, es decir, que si tiene conocimiento en medicina ancestral su título sea válido pese a no ser otorgado por una universidad perteneciente al sistema de educación formal.

En las sesiones de la Comisión No. 193 y 195, celebradas el 21 de diciembre de 2016 y el 06 de abril de 2017, respectivamente, participaron en el debate del Proyecto, las y los Asambleístas Betty Carrillo, Alex Guamán, Cristina Reyes, José Torres, Mary Verduga, Bairon Valle, Irma Gómez, Mariana Constante y Marllely Vásconez; quienes, como puntos más relevantes, expresaron que el Proyecto forma parte de la política de Estado y de Convenios Internacionales ya ratificados; que la propuesta ya consta en la Ley Orgánica del Servicio Público; que no se ha tomado en cuenta a los migrantes retornados y que existe inquietud sobre los criterios y estudios que justifican la propuesta y respecto de la dificultad para fijar un porcentaje como en el caso de las discapacidades. También señalaron su preocupación porque el exceso de medidas afirmativas pueden afectar a otros grupos discriminados como los migrantes retornados, GLBTI, entre otros; por la afectación a la libertad de contratación de las empresas privadas; sobre la capacidad,

requerimientos y condiciones para acceder a un trabajo y la falta de oferta laboral calificada; y respecto de la dificultad del reconocimiento de las personas que pueden ser beneficiarias de los cupos laborales. Indicaron que el título del Proyecto debe señalar qué leyes se reforman, así como referirse a las personas, toda vez que las comunidades, pueblos y nacionalidades no son titulares de derechos ni ofertantes de trabajo sino las personas que pertenecen a ellas. Finalmente, manifestaron que es necesario el análisis de las políticas de Estado que se han implementado para eliminar desigualdades más que obligar a las empresas a contratar cierto número de trabajadores.

4. Análisis del Proyecto de Ley

El “Proyecto de Ley Orgánica reformativa para la implementación de cuotas para la inclusión laboral de comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos”, contiene una medida de acción afirmativa al incluir reformas al Código del Trabajo, Ley Orgánica del Servicio Público y Ley Orgánica de Empresas Públicas, con la finalidad de obligar a las empresas privadas y a las instituciones del Estado a implementar una “Política de Cupos” de inserción laboral para las personas pertenecientes a las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos.

Según consta en la Exposición de Motivos del Proyecto, como su antecedente normativo se cita al Decreto Ejecutivo No. 60 (Registro Oficial No. 45 de 13 de octubre de 2009), por el que se aprobó el Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural; y en cuyo artículo 3 establece que en todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos, indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población, y en el artículo 4 que en los concursos de merecimientos para el sector público se adoptarán criterios de valoración que contemplen la igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes.

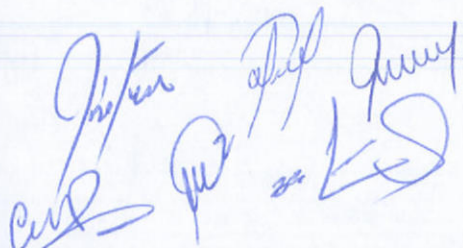
La Exposición de Motivos concluye en que se ve la necesidad urgente de plantear las reformas necesarias para garantizar el acceso al empleo para pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos.

A continuación, se revisará el marco jurídico para la definición de una medida de acción afirmativa, para luego analizar las regulaciones específicas que contiene el Proyecto de Ley.

4.1. El marco jurídico de la medida de acción afirmativa

La Constitución de la República, en el numeral 4 del artículo 66 reconoce y garantiza a las personas, el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. En el numeral 2 del artículo 11 determina que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, precisando que nadie podrá ser discriminado -entre otros motivos- por razones de etnia; y en su tercer inciso señala que el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

En concreto, sobre las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, el inciso primero del artículo 10 de la Constitución de la República señala que son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales; y el artículo 57 del mismo ordenamiento, en el numeral 2, define como parte de los derechos colectivos que reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el de no ser objeto de racismo y de



ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.

Respecto del pueblo afroecuatoriano, el ordenamiento constitucional, en el artículo 58 dispone que para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se le reconoce los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos; y sobre los pueblos montubios, en el artículo 59 indica que se reconocen sus derechos colectivos para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible, y las políticas y estrategias para su progreso, a partir del conocimiento de su realidad y el respeto a su cultura, identidad y visión propia, de acuerdo con la ley.

Entre los instrumentos internacionales, por un lado, tenemos el Convenio 111 de la OIT, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (Registro Oficial No. 219 de 30 de julio de 1962), en cuyo artículo 2 se establece la obligación del Estado de formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades en cuanto en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación.

Por otro lado, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (Registro Oficial No. 140 de 14 de octubre de 1966), en el artículo 5, literal e), determina que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce -entre otros- del derecho al trabajo; y el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Registro Oficial No. 206 de 07 de junio de 1999), en el artículo 20 numeral 2, establece que los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo -entre otros aspectos- al acceso al empleo.

Por último, también se debe tener en cuenta lo prescrito por el numeral 1 del artículo 3, en concordancia con los numerales 4 y 8 del artículo 11 de la Constitución de la República, según los cuales, uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución, que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales y que el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Por lo que, las medidas de acción afirmativa no pueden afectar otros derechos reconocidos en la Norma Suprema.

Adicionalmente, es necesario considerar que el Convenio 111 de la OIT, en su artículo 1 determina: *“Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.”*

4.2.- Análisis de las regulaciones específicas

4.2.1.- La política de cupos en el sector privado

La reforma al Código del Trabajo que contiene el Proyecto, establece la obligación de las empresas privadas que tengan un mínimo de treinta trabajadores de implementar *“... una política de cupos de manera obligatoria para las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos, en un porcentaje no menor a la proporción de su población...”*; debiendo el Ministerio del Trabajo establecer el porcentaje de las cuotas por provincia, según los datos oficiales provistos por la institución encargada de las estadísticas nacionales. Sobre este cupo obligatorio tenemos las siguientes

observaciones:

- a) Falta de estudios técnicos.- El Proyecto no tiene estudios técnicos que justifiquen la situación fáctica que a través de la norma se quiere modificar, así como tampoco sobre la propuesta que plantea como solución. Es importante mencionar que -conforme lo manifestó el Ministerio del Trabajo-, los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU, no son claros ni contundentes por la autodeterminación del encuestado, lo que dificulta la definición del nivel de exclusión.
- b) Afectación a otros derechos.- La implementación del cupo obligatorio a las empresas privadas podría afectar los derechos de las personas a desarrollar actividades económicas y a la libertad de contratación, reconocidos en los numerales 15 y 16 del artículo 66 de la Constitución de la República. El Ministerio del Trabajo coincide con esta observación.
- c) Afectación a la contratación de personal calificado.- El Proyecto, al establecer con el carácter de obligatorio un cupo, podría restringir la contratación de personal calificado para las empresas privadas; lo que contraría el artículo 1 del Convenio 111 que prescribe: *“Las distinciones, exclusiones o preferencias basada en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.”*; además de que, en los hechos, podría afectar la gestión de las mencionadas empresas por la posibilidad cierta de la falta de oferta laboral calificada.

Finalmente, es imprescindible considerar el criterio de la parte trabajadora, expresado por el señor Jaime Arciniega, Presidente del Parlamento Laboral Ecuatoriano, con Oficio No. 054-PLE de 28 de diciembre de 2016, en el que señala: *“Si bien la Constitución prohíbe la discriminación en todas sus formas [...] resulta laboralmente impracticable y socialmente peligrosa fraccionar la plantilla laboral de una empresa por cuestión de raza o etnia, existe el riesgo futuro de ahondar diferencias entre ecuatorianos en lugar de consolidar la unidad y esto en el mundo del trabajo puede ser muy riesgoso. Ya las leyes penalizan la discriminación inclusive en el trabajo. Una plantilla de trabajadores no se selecciona por aspectos étnicos o raciales.”*

4.2.2.- La política de cupos en el sector público

La reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público que contiene el Proyecto, establece la obligación de las instituciones públicas -evidentemente incluidas las que integran el régimen autónomo descentralizado- y de las entidades de derecho privado en las cuales el Estado tiene participación mayoritaria, que cuenten con un mínimo de treinta servidoras o servidores, de aplicar la misma “Política de Cupos” prevista para las empresas privadas; es decir, de implementar *“una política de cupos de manera obligatoria para las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos, en un porcentaje no menor a la proporción de su población”*. En este caso, el Proyecto reitera que el Ministerio del Trabajo debe establecer el porcentaje de las cuotas por provincia, según los datos oficiales provistos por la institución encargada de las estadísticas nacionales.

A esta parte de la propuesta también se aplican las observaciones al Proyecto de falta de estudios técnicos y afectación a la contratación de personal calificado, que constan en el punto 4.2.1 de este Informe y que se refiere a la política de cupos en el sector privado.

En adición, se debe considerar que la Constitución de la República, en el artículo 228 dispone que el ingreso al servicio público se realizará mediante concurso de méritos y oposición, con excepción de las y

los servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción.

La Ley Orgánica del Servicio Público, en el artículo 1 establece como uno de los principios en que se sustenta dicha Ley al de la igualdad y la no discriminación; y en el artículo 2 prescribe que el servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

En el artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público se regula el ingreso al sector público. Su inciso primero reitera el contenido de la norma constitucional al señalar que el ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y garantice el libre acceso a los mismos; y en el inciso segundo, de manera expresa y específica se refiere al acceso al servicio público de las personas pertenecientes a los pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos, ordenando: *“El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas [...] de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio de Relaciones Laborales -actual Ministerio del Trabajo- implementará normas para facilitar su actividad laboral.”*

Además, el Decreto Ejecutivo No. 60 (Registro Oficial No. 45 de 13 de octubre de 2009), que en la Exposición de Motivos se cita como antecedente normativo del Proyecto, en el artículo 3 dispone: *“Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar de oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios en un porcentaje no menor a la proporción de su población.”*, y en el artículo 4 señala: *“En los concursos de merecimientos para el sector público, se adoptarán criterios de valoración que contemplen el criterio de igualdad étnica, con una valoración específica, además de la experiencia y la formación profesional, para llenar las vacantes.”*

En cumplimiento de los artículos 228 de la Constitución de la República, 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 3 y 4 del Decreto Ejecutivo No. 60, se expidió la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal (Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 26 de noviembre de 2014), que en el literal a) del artículo 32 reconoce dos puntos adicionales como acción afirmativa por autodefinición étnica para los indígenas, afroecuatorianos o montubios, dentro de los concursos de méritos y oposición para acceder al sector público; precisándose que *“La acción afirmativa por autodefinición étnica se aplicará hasta que el porcentaje de este rubro en relación a la totalidad de la nómina de la institución, alcance el porcentaje de la autodefinición de la población total nacional, según el último censo del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos - INEC.”*

Por último, el artículo 62 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del Trabajo en el Hogar (Suplemento del Registro Oficial No. 483 de 20 de abril de 2015), confirió expresamente al Ministerio del Trabajo la competencia de *“Diseñar la política pública de inclusión laboral para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios; así como migrantes retornados. Esta política de inclusión deberá tomar en consideración los conocimientos, aptitudes y profesión, requeridas para el puesto a proveer”*.

En razón de lo expuesto, y coincidiendo con el criterio del Ministerio del Trabajo, la medida de acción afirmativa para la inclusión laboral de las personas pertenecientes a las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos ya se encuentra prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público y, en virtud de esta Ley, se ha desarrollado normativamente a través de la Norma Técnica que regula el proceso

selectivo para ingresar al sector público. Siendo de resaltar que esta medida respeta la norma constitucional que dispone que el ingreso al sector público se realizará mediante concurso de méritos y oposición.

4.2.3.- La política de cupos en las empresas públicas

El Proyecto modifica la Ley Orgánica de Empresas Públicas, agregando un segundo inciso al artículo 17 que dice: *“Se reservará en las nóminas de las empresas públicas, para las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos; cupos en porcentaje no menor a la proporción de su población, según el alcance operativo de la empresa por provincia.”*

De esta manera, y a pesar de que genera confusión la expresión: *“según el alcance operativo”*, el Proyecto de Ley también busca aplicar a las empresas públicas la “Política de cupos” prevista para las empresas privadas y las instituciones públicas.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la Constitución de la República, en el segundo inciso del artículo 315, dispone: *“Las empresas públicas [...] funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.”*; por lo que, al pertenecer al sector público y obligatoriamente sujetarse por expreso mandato constitucional, a criterios empresariales y económicos en su funcionamiento, son aplicables a esta parte del Proyecto, las observaciones realizadas a la reformas planteadas al Código del Trabajo y a la Ley Orgánica del Servicio Público, mencionadas en los puntos 4.2.1 y 4.2.2 de este Informe.

En razón de lo expuesto, si bien el Proyecto de Ley tiene una intención loable al tratar de generar una norma relacionada con el acceso al trabajo de las personas pertenecientes a comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; al establecer una medida de acción afirmativa que se limita a la imposición de cuotas de inclusión obligatoria, no es viable fáctica ni jurídicamente.

La política pública de inclusión laboral debe partir de estudios técnicos que permitan conocer la situación fáctica, en todas sus dimensiones, y puede ser expedida con normativa secundaria e implementada a nivel operativo; y debe estar sujeta al análisis y evaluación, con la finalidad de verificar si los objetivos que perseguía esa política llegaron a cumplirse.

En este orden de ideas, la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, mediante Oficio No. 1513-CEPDTSS-MVA-03-17 de 20 de marzo de 2017, solicitó a la Presidencia de la Asamblea Nacional que requiera al Ministerio del Trabajo, informe sobre: 1.- El estado del cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 60 de 29 de septiembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 45 de 13 de octubre del mismo año; y en particular sobre el acceso laboral de afroecuatorianos e indígenas y montubios, y la inclusión de criterios de valoración que contemplen la igualdad étnica para llenar las vacantes en los concursos de merecimientos para el ingreso al sector público; y, 2.- El estado del cumplimiento del diseño e implementación de la política pública de inclusión laboral para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios, así como migrantes retornados, prevista en el literal k) del artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público, reformada por la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del Trabajo en el Hogar.

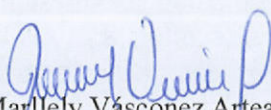
5. Resolución

En base a los argumentos expuestos, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y

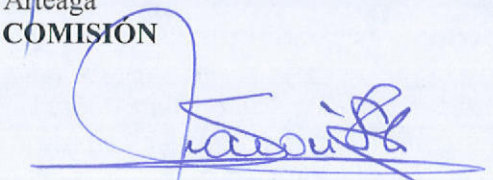
legales, **RESUELVE** emitir informe no favorable y recomendar al Pleno el **ARCHIVO** del “Proyecto de Ley Orgánica reformatoria para la implementación de cuotas para la inclusión laboral de comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos titulares de derechos”, presentado por la Asambleísta Adriana de la Cruz Gaspar y calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución No. CAL-2015-2017-234 de 07 de diciembre de 2016.

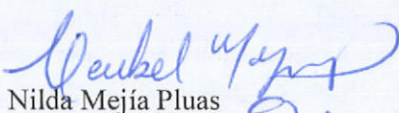
6. Asambleísta Ponente

Asambleísta Alex Guamán Castro, miembro de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.


Marilely Vásconez Arteaga
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN

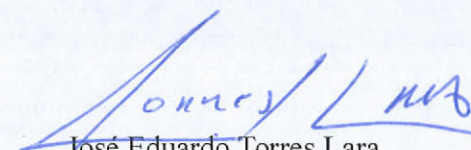
Ángel Rivero Doguer
VICEPRESIDENTE


Alex Guamán Castro
MIEMBRO DE COMISIÓN


Nilda Mejía Pluas
MIEMBRO DE COMISIÓN


Betty Carrillo Gallegos
MIEMBRO DE COMISIÓN

Cristina Reyes Hidalgo
MIEMBRO DE COMISIÓN

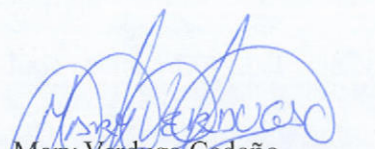

José Eduardo Torres Lara
MIEMBRO DE COMISIÓN


Mariana Constante Nieto
MIEMBRO DE COMISIÓN

Gozoso Andrade Varela
MIEMBRO DE COMISIÓN

Lautaro Sáenz de Viteri Zajja
MIEMBRO DE COMISIÓN




Mary Verduga Cedeño
MIEMBRO DE COMISIÓN

En mi calidad de Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en relación al **“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria para la implementación de cuotas para la inclusión laboral de Comunidades, Pueblos, Nacionalidades y Colectivos titulares de derechos”**, presentado por la tecnóloga Adriana de la Cruz Gaspar, Asambleísta por la Provincia del Guayas, calificado por el Consejo de Administración Legislativa mediante Resolución No. CAL-2015-2017-234 de 7 de diciembre de 2016, remitido a la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social por la Secretaría General mediante memorando No. SAN-2016-4482 de fecha 13 de diciembre de 2016;

CERTIFICO:

Que el Informe de este Proyecto de Ley fue tratado y debatido en las Sesiones de la Comisión No. 193 y 194 ambas de fecha 21 y 28 de diciembre de 2016; y, No. 195 y 196 ambas de fechas 6 y 19 de abril de 2017. El informe para primer debate y el texto propuesto de articulado del Proyecto de Ley, que anteceden en un total de cinco fojas útiles (5) fue aprobado en la Sesión de la Comisión No. 196 de 19 de abril de 2017, con la siguiente votación de las y los Asambleístas: **A FAVOR:** Marllely Vásquez, Mariana Constante, Betty Carrillo, Nilda Mejía, Mary Verduga, José Eduardo Torres y Alex Guamán; – Total 07; **EN CONTRA:** - Total 0; **ABSTENCIÓN:** - Total 0; y, **BLANCO:** – Total 0. **Asambleístas Ausentes:** Lautaro Sáenz de Viteri, Cristina Reyes, Gozoso Andrade y Ángel Rivero – Total 04.

Quito D.M. a 19 de abril de 2017.

Atentamente,


Abg. Denise Zurita Chávez

**SECRETARIA RELATORA DE LA
COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE
DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES
Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

