



U N I V E R S I D A D  
D E L O S H E M I S F E R I O S

S A B E R Y S A B E R H A C E R



FACULTAD DE  
CIENCIAS  
JURÍDICAS Y POLÍTICAS

**Constitucionalidad del requisito de 5 años de residencia en el Ecuador exigible a personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público.**

Proyecto de tesis para la obtención del título de  
Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador

SONIA PATRICIA CASTRO LAMILLA

Tutor(a): Dr. Gabriel Galán

Quito, septiembre – 2016

## **DECLARACIÓN DE ACEPTACIÓN DE NORMA ÉTICA Y DERECHOS**

El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad de Los Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en éste ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes. Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura, a la vez que cedo los derechos de publicación a la Universidad de Los Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee. Asimismo, no podré disponer del contenido de la presente investigación a menos que eleve por escrito el requerimiento para su evaluación a la Comisión Permanente de la Universidad de Los Hemisferios.

SONIA PATRICIA CASTRO LAMILLA

## **DEDICATORIA**

Al Señor de Señores y Rey de Reyes, que me dio la fuerza, la sabiduría y la inteligencia para culminar mi carrera con éxito. A JESÛS.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO REFERENCIAL .....	6
1. La condición de extranjero desde el punto de vista constitucional .....	6
1.1. Precisiones técnicas sobre derecho a la igualdad y no discriminación .....	6
1.2. Derechos y deberes de las personas extranjeras .....	7
1.3. Principios de las relaciones internacionales .....	9
1.3.1. La ciudadanía universal .....	10
1.3.2. La eliminación progresiva de la condición de extranjero .....	10
2. Bases infra-constitucionales del tratamiento a la persona extranjera en el contexto nacional.....	11
2.1. Ley de Migración y su Reglamento.....	11
2.2. Ley de Extranjería y su Reglamento.....	12
2.3. Ley de Naturalización y su Reglamento.....	12
2.4. Perspectivas desde las políticas públicas oficiales .....	13
3. El derecho de acceso al empleo en Ecuador.....	14
3.1. La libertad de trabajo .....	14
3.2. La libertad de contratación .....	15
4. El empleo en el sector público.....	15
4.1. La condición de servidores públicos desde el punto de vista legal y reglamentario .....	16
4.3. Normas puntuales para los extranjeros que desean acceder a puestos de carrera en el sector público .....	17
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	19
1. Tipo de investigación .....	19
2. Métodos empleados .....	19
3. Técnicas de recolección y análisis de información .....	20
ANÁLISIS DE DATOS .....	21
1. Presentación y análisis cualitativo de resultados.....	21
2. Propuesta técnica No. 1 .....	28

2.1. Título .....	28
2.2. Datos informativos .....	28
2.3. Justificación sucinta.....	28
2.4. Desarrollo de la propuesta .....	29
2.4.1. Planteamiento del proyecto .....	29
2.4.2. Actividades y requerimientos .....	33
2.4.3. Cronograma de actividades .....	34
3. Propuesta técnica No. 2 .....	34
3.1. Título .....	34
3.2. Datos informativos .....	34
3.3. Justificación .....	35
3.4. Desarrollo de la propuesta .....	35
3.4.1. Planteamiento del proyecto .....	35
3.4.2. Actividades y requerimientos .....	39
3.4.3. Cronograma de actividades .....	40
CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA .....	43
ANEXOS .....	47
Anexo A.....	47

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

<b>GRÁFICOS</b>	<b>Pág.</b>
Ilustración 1. Derechos particulares, deberes específicos y restricciones especiales de las personas naturales extranjeras según la Constitución de la República del Ecuador de 2008. ....	9
Ilustración 2. Portal de acceso a la Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador. ....	23
Ilustración 3. Primera página de vacantes disponibles en el sector público en la Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador. ....	24
Ilustración 4. Primera página de la lista de vacantes disponibles en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, según Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador. ....	25
Ilustración 5. Aplicación a puesto de concurso sin costo de la plaza de Asistente Documental en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, según Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador. ....	26
Ilustración 6. Mensaje final tras la aplicación al puesto de concurso sin costo de la plaza de Asistente Documental en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, según Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador. ....	27

<b>TABLAS</b>	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Actividades y requerimientos para la implementación de la Propuesta No. 1. ....	33
Cuadro 2. Cronograma de actividades para la implementación de la Propuesta No. 1. ....	34
Cuadro 3. Actividades y requerimientos para la implementación de la Propuesta No. 2. ....	39
Cuadro 4. Cronograma de actividades para la implementación de la Propuesta No. 2. ....	40

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República de Ecuador de 2008 es un instrumento jurídico progresista y amplio en el reconocimiento de los derechos y la promoción de la igualdad de los seres humanos, y así queda consagrado, por ejemplo, en su artículo 11 numeral 2) que ofrece acceso y goce paritarios respecto a derechos, deberes y oportunidades, sin que sea posible ningún supuesto discriminatorio. Dicha previsión se refuerza en preceptos como el artículo 66 numeral 4) de la propia Constitución, que reconoce el derecho a la igualdad formal y material y a la no discriminación, y el artículo 9, que la promulga respecto a extranjeros y nacionales que se encuentren en el territorio ecuatoriano.

No obstante, en contradicción con dichos postulados, el penúltimo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público (en lo adelante, LOSEP) ha previsto que los extranjeros residentes en el país solo pueden ocupar puestos de carrera cuando tengan una residencia de 5 años o más, además de cumplir los restantes requisitos comunes establecidos, cuestión que se reitera en el artículo 4 del Reglamento de dicha Ley, con lo cual se determinan previsiones superiores a las del artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que, si bien remite a la ley en cuanto a lo relativo al ingreso, ascenso y todo lo relacionado con la materia, no indica precepto alguno que excluya a los extranjeros residentes en el país de disfrutar de los empleos públicos.

Dentro de los principios de las relaciones internacionales, los numerales 6) y 7) del artículo 416 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se encargan de propugnar el progresivo fin de la condición de extranjero y que se exija el respeto de sus derechos humanos a partir del estricto cumplimiento de los convenios internacionales sobre la materia; sin embargo, los cuestionados preceptos de la LOSEP y su Reglamento contradicen tales principios, pues les impide el acceso efectivo al empleo a los ciudadanos extranjeros que residan en el país.

Por otro lado, es contradictorio que la legislación migratoria vigente establezca el requisito de 3 años de residencia permanente en el territorio nacional para la solicitud de naturalización de los extranjeros en el país, e incluso de 2 años para quienes se hubieren casado con ciudadanas ecuatorianas con uno o más hijos nacidos en el país, y hasta se exonera de término a las mujeres extranjeras que se encuentren casadas con ecuatorianos o

sean viudas de éstos (artículo 4 numeral 3) de la Ley de Naturalización), y a pesar de ello los citados preceptos de la LOSEP y su Reglamento exijan el transcurso de más de 5 años a los extranjeros residentes en el país para poder acceder a un puesto de carrera en el sector público.

No obsta añadir que la definición de “puesto de carrera” que utilizan las normas controvertidas no queda clara. El artículo 81 de la LOSEP establece la carrera del servicio público mediante la implantación del sistema de méritos y oposición a fin de garantizar la estabilidad de los servidores idóneos, pero ello de ninguna manera significa taxativamente qué puestos deben ser incluidos como tales; lo mismo sucede con el artículo 82 que abunda en idénticas pautas, mientras que el artículo 83 señala cuáles son aquellos servidores y servidoras públicos que se excluyen de la mentada carrera, a pesar de lo cual pueden verse en la web de Socio Empleo – plataforma establecida para las postulaciones a concursos de méritos y oposición previstos a tales fines – restricciones para las personas extranjeras que incluso contradicen el sentido de la ley vigente.

De lo anterior, fue posible establecer el siguiente problema de investigación:

¿Es constitucionalmente admisible el requisito de 5 años de residencia en el Ecuador exigible a personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público?

A partir de ello, se desprendió el siguiente objetivo general:

Diseñar un proyecto de reforma normativa para adecuar a la Constitución de la República de Ecuador de 2008, lo previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento sobre el requisito de 5 años de residencia en el país exigible a las personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público.

Asimismo, se establecieron los siguientes objetivos específicos:

1. Puntualizar el alcance y aplicabilidad de los derechos a la igualdad y al libre acceso al empleo reconocidos en la Constitución de la República de Ecuador de 2008.
2. Precisar los derechos y deberes esenciales que dimanen de la condición de extranjero desde el punto de vista constitucional.
3. Caracterizar técnicamente los requisitos legales y reglamentarios para el ingreso al servicio público en Ecuador.

4. Determinar qué se considera puesto de carrera del servicio público y su interpretación en la realidad material.

5. Proponer alternativas de solución al problema de constitucionalidad del requisito de 5 años de residencia en Ecuador exigible a las personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público, según la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento.

La Defensoría del Pueblo, en su informe temático divulgado en el 2012 y que llevó por título: “El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Patrones y prácticas culturales discriminatorias en los medios de comunicación: producción nacional y publicidad discriminatoria”, abordó el problema de la igualdad y la discriminación desde distintos ángulos, entre ellos las cuestiones que desde el punto de vista legal y de pensamiento limitan la protección de las personas extranjeras. En tal sentido, aunque no se hace referencia al derecho al empleo de estas personas – y menos aún sobre su acceso a ocupar puestos en el sector público – se alerta que subyace “(...) una obligación del Estado de impedir que expresiones xenofóbicas se produzca[n] (*sic*) por cualquier medio” (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2012a, pág. 22), y se reitera que el artículo 11 numeral 2) de la Constitución de la República de 2008 es claro al consagrar el deber del Estado de promulgar medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real de derechos (Asamblea Constituyente, 2008).

El Manual de Derechos Humanos para Servidores y Servidoras Públicos del Ministerio del Interior, publicado por ese mismo órgano en el propio año 2012, no aborda tampoco de forma particular el derecho al empleo de las personas extranjeras residentes en el país, aunque insiste en que debe serle reconocido con amplitud a éstas por cuanto son consideradas también como un grupo de atención prioritaria, según la visión constitucional<sup>1</sup>.

En el sitio web del Ministerio del Trabajo no aparecen reseñas sobre el empleo de las personas extranjeras residentes en Ecuador, ni siquiera análisis breves como los que han publicado la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior y que se comentaron *ut supra*.

Según se observa, desde el punto de vista de los organismos del Estado, las referencias al derecho de las personas extranjeras al trabajo, en particular en el sector público, no cuentan con análisis institucionales ni reflexiones jurídicas precisas, de modo que es un problema

---

<sup>1</sup> Los artículos 40 al 42 de la Constitución de la República de 2008 se refieren a los derechos de las personas en situación de movilidad humana, a quienes incluye dentro de los grupos de atención prioritaria que aparecen en el Capítulo III del Título II (Asamblea Constituyente, 2008).

invisibilizado, pero real. Ahora bien, aunque se contabilizan múltiples estudios académicos relacionados con la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, como los de Salazar (2015), Rodríguez y Vargas (2016) y Ortega (2016), se concretan a otros temas como el sistema de evaluación del desempeño, la contratación ocasional de los servidores públicos, y sus garantías y derechos laborales respecto a quienes son contratados por nombramiento; es decir, que no se ha abordado el asunto de los extranjeros residentes en el Ecuador que pretenden ofrecer sus servicios y capacidades en el sector público, en especial para puestos de carrera.

Como se observa, existen pocos estudios científicos relacionados con el tema, que lo convierte en una cuestión novedosa y que amerita ser examinada, sobre todo porque es ostensible de su examen *a priori* que el requisito exigible a las personas extranjeras de que acumulen 5 años o más de residencia en el país para acceder a puestos de carrera en el sector público resulta inconstitucional – sin que obste decir que la definición de aquellos no se encuentra diáfananamente establecida en las normas vigentes –, sobre todo porque afecta el derecho a la igualdad, el libre acceso al empleo según méritos y capacidades y niega la aplicación eficaz del principio de eliminación progresiva de la condición de extranjero como base de las relaciones internacionales.

El asunto resulta de especial interés en el ámbito social pues Ecuador es un país que consagra la libre movilidad y la ciudadanía universal y, por tal razón, se ha convertido en receptor de migrantes, según reflejan informes oficiales (Senplades, 2012) (Ministerio del Interior, 2015); por ello, resulta contradictorio con la situación real y las políticas públicas de inclusión que se mantengan en las leyes y reglamentos vigentes normas presuntamente inconstitucionales en un ámbito tan sensible como el acceso al empleo, que es la forma legítima y fundamental de supervivencia de los seres humanos. Sin embargo, una argumentación adecuada del fenómeno pasa por discusiones y estudios previos como los que se pretenden realizar en este proyecto.

La investigación propuesta se ajusta además a lo previsto en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, específicamente en su objetivo 2: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad” (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2013, pág. 111), y a su vez concuerda con la política y lineamiento estratégico 2.7. a): “Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana,

recogiendo los aportes de la participación de la sociedad civil y las organizaciones de personas en situación de movilidad humana” (Ibídem, pág. 126).

## MARCO REFERENCIAL

### 1. La condición de extranjero desde el punto de vista constitucional

El vocablo “extranjero” deriva de *extraneus*, que en latín significa extraño, y se asocia a todas aquellas personas que no ostentan la nacionalidad del Estado en que se encuentran (Corominas, 1997). Generalmente, los extranjeros han sido vistos con recelo en casi todas las sociedades, bien sean teocráticas, laicas, autoritarias o democráticas (González, 2013), en mayor o menor medida según las constituciones y leyes de cada país. No obstante, del análisis de los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se advierte que todas las personas tienen igualdad de dignidad y derechos, con independencia incluso de su origen nacional, por lo que la condición de extranjero no puede ser justificante para la toma de decisiones políticas o jurídicas que menoscaben tal prerrogativa (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

#### 1.1. Precisiones técnicas sobre derecho a la igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad se considera por algunos la matriz de los derechos humanos (Pérez, 2007), aunque es aceptado que estos tienen un carácter indivisible o no jerarquizante, es decir, que no hay ninguno que esté sobre otro en atención a su importancia (Casal, 2012). No obstante, lo cierto es que casi todas las legislaciones lo sitúan al inicio de su regulación al respecto. En el derecho patrio se observa que la Constitución de la República de Ecuador de 2008 señala como principio para el ejercicio de todos los derechos al de igualdad, lo que le dota de un carácter preeminente, según su artículo 11 numeral 2) que expresa:

**Art. 11.** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...)

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

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 (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 3).

Se ha planteado con razón que la salvedad que realizan las normas al referirse al derecho a la igualdad y a la no discriminación es incorrecta, por cuanto la primera idea es abarcadora

y mucho más amplia; sin embargo, no es menos cierto que persigue vincular “(...) al legislador a excluir toda diferencia de trato, irracional o no justificada, haciendo especial énfasis en aquellas desigualdades cualificadas, que afectan gravemente a la persona humana...”, como resulta ser la discriminación (Olmos de la Torre, Monroy, & Delgado, 2013, pág. 18).

La discriminación aparece definida en el artículo 1 numeral 1) de la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia (A-69), que la considera:

(...) cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales... (Organización de los Estados Americanos, 2012)

En consecuencia, su amplitud es tan diversa como distinciones se pretendan hacer entre los seres humanos y sus derechos inherentes; de ahí que exista la discriminación por motivo de sexo, raza, identidad u origen nacional, entre otras muchas. No obstante, la clasificación que asume la Defensoría del Pueblo del Ecuador (2015) es mucho más técnica, ya que reconoce la discriminación *de jure* o legal como aquella que se produce “(...) debido a la expedición de una determinada norma, la cual por su contenido es discriminatoria...” (pág. 41), y *de facto* o material cuando “(...) tiene que ver con el real acceso y ejercicio de los derechos por parte de las personas...” (Ibíd., pág. 42).

No obstante, como expusieron Clérico y Aldao (2011), ni siquiera el hecho de asumir el principio de no discriminación – si bien es funcional ante puntuales casos – no resuelve la llamada desigualdad sistemática y estructural; pero el fenómeno resulta bien complejo porque “(...) las fórmulas de igualdad suponen dos clases de reclamos, a saber, (a) quien es tratado como diferente quiere ser tratado como igual, y (b) quien es tratado como igual quiere ser tratado como diferente...” (Ibíd., pág. 177). En consecuencia, ni siquiera la vieja distinción de igualdad formal e igualdad material alcanza a resolver el problema, pues hay que revisar críticamente el concepto de participación paritaria a través de nuevas fórmulas que, en vez de debatir “sobre” las personas, debatan “con ellas”.

## **1.2. Derechos y deberes de las personas extranjeras**

A partir del análisis del mentado criterio de igualdad se puede construir la idea de que las personas extranjeras se equiparan en sus derechos a los nacionales desde que pasan a residir

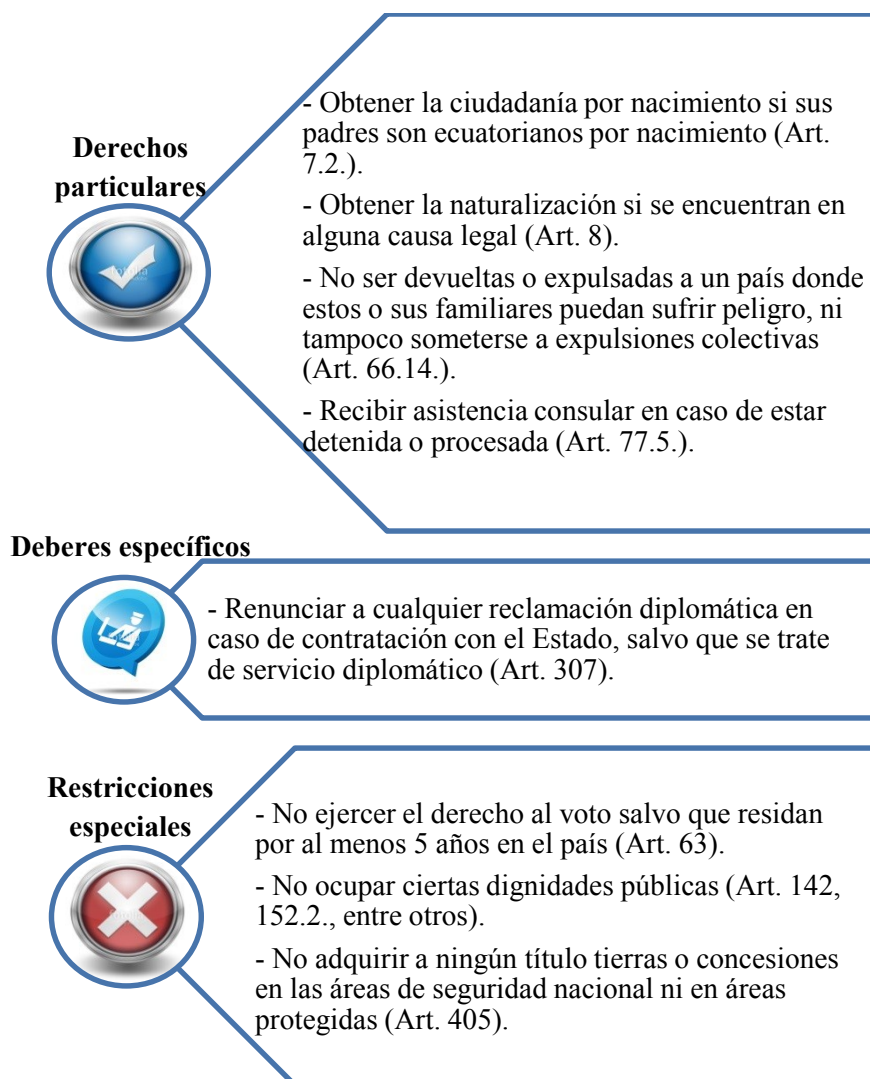
en el territorio de éstos. Tal principio se refrenda en el artículo 9 de nuestra Constitución (Asamblea Constituyente, 2008).

La doctrina española habla de la institución de un sistema dual de ciudadanía, en tanto que si bien los extranjeros se equiparan a los nacionales en el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, existen limitaciones a ello que vienen impuestas sobre el ejercicio de ciertos derechos políticos, de modo que el estatus no puede ser igualitario en los dos casos (Silveira, 2003). En tal sentido, se transita hacia una visión holista del fenómeno que requeriría de las siguientes conceptualizaciones:

1. Igualdad de derechos y obligaciones, que supone inserción social e igual trato social (De Lucas, 2006).
2. La integración no supone la aculturación, sino el derecho a ser distintos, de modo que los grupos sociales se sientan parte de la sociedad y con aptitud para decidir sobre sus vidas (Cachón, 2008).
3. Los procesos de asimilación de las personas extranjeras no solo afectan a la sociedad receptora, sino también a la emisora, desde cada una de las dimensiones sociales (Añón, 2010).

En base a la actual Constitución de la República de Ecuador del 2008, pueden citarse los siguientes derechos particulares, deberes específicos y restricciones especiales a las personas naturales extranjeras residentes en el Ecuador, los que se muestran en la Ilustración 1 que sigue:

Ilustración 1. Derechos particulares, deberes específicos y restricciones especiales de las personas naturales extranjeras, según la Constitución de la República del Ecuador de 2008.



Fuente: Constitución de la República del Ecuador de 2008.

### 1.3. Principios de las relaciones internacionales

La Constitución vigente establece en su artículo 416 los principios que rigen las relaciones internacionales, dentro de los que se destacan, en correspondencia con el tema objeto de estudio, los siguientes:

(...)

5) Reconoce los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.

6) Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

7) Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas

con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos... (Asamblea Constituyente, 2008, págs. 67-68).

### *1.3.1. La ciudadanía universal*

Es difícil encontrar una definición clara de la ciudadanía universal, pues normalmente los autores se concentran en los matices típicos de la ciudadanía y añaden luego lo que puede hacerla global. Visto así, ciudadanía viene a ser:

(...) la calidad que adquiere el que, teniendo una nacionalidad y habiendo cumplido las condiciones legales requeridas, asume el ejercicio de los derechos políticos que le habilitan para tomar parte activa en la vida pública del Estado y se somete a los deberes que le impone su calidad... (Borja, 2002-2003, pág. 177).

Mientras, el carácter de universal se lo confiere el hecho de ser “(...) un nuevo paradigma que procura la libre movilidad humana sin fronteras, en el que ninguna persona puede ser considerada ilegal por su estatus migratorio...” (Orin, 2015).

Algunos escépticos señalaron que “(...) el ideal liberal de la libertad individual, tan cercanamente asociado con el ideal de ciudadanía universal, no puede lograrse a menos que los individuos se organicen colectivamente para demandar respeto a los derechos que tal libertad conlleva...” (Oxhorn, 2001, pág. 167), pero podría ser suficiente con asimilar los derechos civiles a los intereses colectivos planteados desde una óptica normativa. No obstante, la ciudadanía se halla en plena reformulación a partir del ideal de diversidad, la esencia del territorio y los principios de la democracia, a fin de reivindicar la heterogeneidad cultural y la inclusión social (García, 2012).

### *1.3.2. La eliminación progresiva de la condición de extranjero*

Chamba Orellana (2015) sitúa el mentado principio de eliminación progresiva de la condición de extranjero dentro de la libre movilidad humana, que a su vez es parte de la ciudadanía universal. Sin embargo, al margen de disquisiciones teóricas sobre su inclusión sistémica, lo más relevante es que dicho principio supone “(...) la eliminación de fronteras de orden cultural, social, económico, étnico o racial” (Ibídem, pág. 23).

Señala Silveira (2003) que en ocasiones las políticas públicas no son eficaces para lograr dicho propósito, pues se deben reconfigurar sobre la base de los principios de corresponsabilidad (mutua responsabilidad de los países emisor y receptor de los flujos migratorios), contractualización (implica la flexibilización de la legislación laboral para favorecer el empleo en los sectores que más lo necesitan en el país receptor) y co-desarrollo

(supone la orientación también de las políticas financieras y comerciales con fines socialmente emancipadores en los países de origen de los migrantes).

## **2. Bases infra-constitucionales del tratamiento a la persona extranjera en el contexto nacional**

El tratamiento jurídico de las personas extranjeras está implícito en varias normas infra-constitucionales, según sea el ámbito de regulación que concierna a cada temática; pero a los fines de la presente investigación se concretará el análisis sobre las normas básicas que abordan el estatus legal de aquellas dentro del país, en particular, el criterio de residencia.

### **2.1. Ley de Migración y su Reglamento**

La Ley de Migración, aprobada desde 1971, ha sufrido varias modificaciones que incluso determinaron su codificación en el 2005 y otras posteriores hasta el 2014, aunque su texto sigue sin ajustarse a los nuevos conceptos y principios que se manejan en la Constitución de la República de 2008. En esencia, el control migratorio, la vigilancia sistemática y la posibilidad de que las decisiones favorables al migrante sean revisadas, permean el texto de dicha Ley; especialmente, las alternativas de exclusión y deportación son múltiples y el texto dedica una parte abundante a definir los supuestos (Congreso Nacional, 2005).

Es de particular interés que, si bien la decisión preliminar sobre la deportación de personas extranjeras recae en los jueces de contravenciones, el artículo 28 de la citada Ley obliga a elevar en consulta administrativa al Ministro del Interior (antes Ministro de Gobierno) las decisiones que nieguen aquella, y éste tendrá la última palabra al respecto. Tal disposición ha sido cuestionada por vulnerar abiertamente el principio de independencia de la Función Judicial establecido en la Constitución, e incluso tres juzgadores han remitido consultas de constitucionalidad sobre esta norma que son objeto de los expedientes 0186-13-CN, 0061-14-CN y 0001-15-CN, ninguna de las cuales ha sido resuelta aún (Corte Constitucional del Ecuador, 2013, 2014 & 2015).

Por su parte, los artículos del 32 al 36 del Reglamento de la Ley de Migración refuerzan el control de las personas extranjeras, bien a través de la obligación impuesta a los dueños de hoteles o residencias de enviar diariamente al Servicio de Migración el registro de quienes

se hospeden en sus instalaciones, previa verificación de la legalidad de su estancia (artículo 32), o de los empleadores antes de proporcionar trabajo u ocupar servicios, quienes tendrán que comprobar si el tipo de visa le autoriza a efectuar actividades remuneradas en el país (artículo 33) (Presidente de la República, 1971).

## **2.2. Ley de Extranjería y su Reglamento**

Cabe añadir la distinción que realizan la Ley de Extranjería y su Reglamento sobre los extranjeros en calidad de inmigrantes y no inmigrantes, pues diferencia a los primeros su voluntad de radicarse en el territorio nacional, según expresa el artículo 9 de dicha Ley (Congreso Nacional, 2004). Luego, a pesar de que la propia norma citada señala distintas categorías de visa de inmigrante (siete en total), en función de las actividades que realizará el extranjero dentro del país, la concepción del domicilio político que refiere el artículo 46 del Código Civil presupone que éste gozará de iguales derechos y obligaciones que cualquier nacional ecuatoriano, salvo algunos derechos políticos de los que se priva, pues plantea que: “(...) el que lo tiene o adquiere, es o se hace miembro de la sociedad ecuatoriana, aunque conserve la calidad de extranjero” (Congreso Nacional, 2005, pág. 9).

En consecuencia, según la línea anterior, carece de relevancia la distinción de visas en base a los derechos laborales que reciben los inmigrantes, pues el artículo 10 de la Ley de Extranjería (tal como quedó redactado al codificarse) establece que:

Los extranjeros inmigrantes que fueren legítimos titulares de una visa correspondiente a alguna de las categorías migratorias descritas en el artículo anterior, podrán desarrollar libremente cualquier actividad laboral, económica o lucrativa lícita, sin que implique cambio de categoría migratoria ni requiere de autorización laboral (Congreso Nacional, 2004, pág. 3).

## **2.3. Ley de Naturalización y su Reglamento**

El artículo 4 de la Ley de Naturalización de 2 de abril de 1976 prevé que para solicitar Carta de Naturalización se requiere, entre otras cuestiones:

3) Haber residido ininterrumpidamente en el país durante tres años, por lo menos, a partir de la fecha de expedición de la Cédula de Identidad ecuatoriana. Este requisito no se exigirá a las mujeres extranjeras casadas con ecuatorianos o viudas de ecuatorianos. En el caso de extranjeros casados con mujeres ecuatorianas o que tengan uno o más hijos nacidos en el territorio nacional, el plazo de residencia se reducirá a dos años... (Consejo Supremo de Gobierno, 1976).

Como se observa, el requisito de residencia exigido oscila entre dos y tres años – al margen de su fuerte contenido sexista – y en el caso de las mujeres extranjeras casadas o viudas de ecuatorianos no se precisa período alguno. No obstante, la naturalización concedida puede retirarse, entre otros casos, si el naturalizado se convierte en un sujeto que genera inquietud

moral, social o política o si se ausentare más de tres años ininterrumpidos, según expone el artículo 16 de la propia Ley (Ibídem).

Por su parte, el Reglamento a la Ley de Naturalización, oficiado por Decreto Supremo No. 277 de 14 de abril de 1976, no establece ninguna regulación distinta a la normal para la implementación práctica de la citada Ley.

#### **2.4. Perspectivas desde las políticas públicas oficiales**

La Defensoría del Pueblo (2012a) estimó que el país no ha tenido un avance coherente entre los principios constitucionales y las políticas públicas oficiales aplicadas en materia de migración y extranjería. Aún se ejecutan los llamados controles migratorios sobre personas en estatus irregular o que requieren ser sometidas a procesos de exclusión, y sobre ello se esgrime la vigencia (y casi inmutabilidad) de la Ley de Migración, a pesar de que no debe ser un pretexto para ejecutar procesos que atenten contra la dignidad de los seres humanos y promuevan directa o indirectamente la estigmatización social y persecuciones públicas legales y materiales contra las personas que se encuentran en situación de movilidad<sup>2</sup>.

Otro informe del propio órgano y del mismo año ha precisado que en materia de movilidad humana existe un monitoreo continuo del respeto a los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior<sup>3</sup>, sin embargo, la regularización y la permanencia de los extranjeros en el país sigue teniendo deficiencias, sobre todo porque no existe una política pública bien definida en materia de migración (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2012b).

A pesar de ello, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 contiene varios preceptos que, de ser aplicados en su verdadero sentido, contribuirían a la erradicación de las diferencias fundamentales entre extranjeros y nacionales, lo que se constata sobre todo en el lineamiento estratégico 2.7. que se refiere a fomentar la inclusión económico-social de las personas que se encuentran en situación de movilidad humana y, además, de sus familias, tanto ecuatorianos como extranjeros (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2013).

---

<sup>2</sup> En el Comunicado de Prensa 102/2016 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se expresó preocupación por el desalojo que sufrió el 6 de julio de 2016 un grupo de ciudadanos cubanos, que se hallaban en un campamento improvisado en el Parque El Arbolito, de Quito, quienes bajo pretexto de un control migratorio sufrieron agresiones físicas, psicológicas y confiscación de bienes de manera arbitraria, lo que evidencia que aún estas prácticas son posibles, a discreción estatal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016).

<sup>3</sup> El gobierno ecuatoriano, representado por su Canciller Guillaume Long, ha solicitado a favor de sus migrantes en los Estados Unidos de América, la aplicación del Estatus de Protección Temporal (TPS, siglas en inglés) con base en el terremoto sufrido por la nación el 16 de abril de 2016. Dicho funcionario público da seguimiento constante a este tema e insiste en que se conceda, a pesar de que no se ha recibido respuesta todavía, según noticia del 19 de septiembre de 2016 publicada por el diario digital eltiempo.com.ec (2016).

### **3. El derecho de acceso al empleo en Ecuador**

En principio, el acceso al empleo en Ecuador se basa en el carácter irrenunciable de los derechos del trabajador, conforme establece el artículo 326 numeral 2) de la Constitución de la República (Asamblea Constituyente, 2008). Sobre esa premisa, puede establecerse que los empleadores tienen las siguientes obligaciones esenciales, entre otras:

- 1) Concertar un contrato de trabajo con el empleado, aunque no necesariamente deberá ser por escrito (artículos 19 y 22 del Código del Trabajo).
- 2) Inscribir el contrato en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en lo adelante, el IESS) desde el primer día de trabajo (artículo 42 numeral 31 del Código del Trabajo).
- 3) El sueldo a pagar no puede ser inferior al salario básico unificado del trabajador en general, que en el curso del año 2016 es de trescientos sesenta y seis dólares de los Estados Unidos de América (\$366,00 USD), según Acuerdo No. 291 de 21 de diciembre de 2015 del Ministro de Trabajo.
- 4) Pagar al IESS el 11,15% mínimo del aporte patronal a la seguridad social del trabajador.
- 5) Pagar los décimos tercero y cuarto salarios y las utilidades al trabajador, de conformidad con los artículos 97, 111 y 113 del Código del Trabajo en relación con el Acuerdo No. 45 de 6 de marzo de 2015 del Ministro del Trabajo.

#### **3.1. La libertad de trabajo**

La libertad y el trabajo han sido vistos como dos derechos íntimamente ligados, incluso en una visión antropológica, pues se considera que un trabajo sin libertad sería similar el que realizan las abejas o los castores, o cuando menos una forma de esclavitud, mientras que la libertad sin trabajo propendería al ocio y la vanidad (Llano, 2003).

No obstante, la libertad de trabajo no puede asimilarse jurídicamente al derecho al trabajo, pues se refiere a una norma material de competencia, es decir, el enunciado “(...) que otorgaría cobertura constitucional a la intervención legislativa del contrato de trabajo para modular la libertad contractual de las partes en las relaciones laborales” (Palavecino, 2013, pág. 79). Dicha libertad viene consagrada en el artículo 66 numeral 17) de la Constitución

de la República del Ecuador de 2008, e incluye además la prohibición de que a las personas se les obligue a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo lo que ordene la ley. Más específicamente, el Código del Trabajo señala en su artículo 3 que:

(...) El trabajador es libre para dedicar su esfuerzo a la labor lícita que a bien tenga.

Ninguna persona podrá ser obligada a realizar trabajos gratuitos, ni remunerados que no sean impuestos por la ley, salvo los casos de urgencia extraordinaria o de necesidad de inmediato auxilio. Fuera de esos casos, nadie estará obligado a trabajar sino mediante un contrato y la remuneración correspondiente.

En general, todo trabajo debe ser remunerado (Congreso Nacional, 2015, pág. 3).

### **3.2. La libertad de contratación**

Ahora bien, no puede confundirse técnicamente la libertad de trabajo con la libertad de contratación, esta última que aparece reconocida en el numeral 16) del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008. La libertad de contratación viene a ser aquella que posibilita que los particulares decidan sobre qué bases y a quién contratar, lo que incluye hasta la forma de solución de conflictos de conflictos derivados de tal relación, aunque siempre dentro de límites legales; dichos límites suelen ser la ley, el orden público o las buenas costumbres (Barcia, 2006).

Claro está que no se trata de un derecho absoluto, pues puede reñir con ciertas prácticas no toleradas en virtud del respeto a los derechos humanos o el orden público de un Estado. Por ejemplo, si la decisión sobre la persona a contratar estigmatiza a las mujeres, las etnias o las personas extranjeras, sería condenable, de modo que las restricciones en este sentido no pueden ser excesivas, sino que han de conferir una oportunidad inclusiva para todos los seres humanos, salvo límites racionalmente necesarios.

## **4. El empleo en el sector público**

El empleo en el sector público ecuatoriano atraviesa una etapa de rescate y preeminencia a partir de los lineamientos trazados por el Estado dentro de los planes nacionales para el buen vivir, en particular el de los años 2013-2017. En tal sentido, destaca la elaboración de un marco normativo cada vez más sólido y la visión del talento humano en aras de lograr su profesionalización de manera sostenida, además de la creación del Instituto Nacional de la

Meritocracia, dirigido especialmente a garantizar la transparencia de los concursos de méritos y oposición que condicionan el acceso al sector público (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2013).

Cabe añadir que, conforme al artículo 225 de la Constitución de la República de 2008, el sector público se integra por:

- 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 (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 40).

De manera especial, la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General son las normas jurídicas fundamentales que regulan lo relativo al acceso al empleo en el sector público.

#### **4.1. La condición de servidores públicos desde el punto de vista legal y reglamentario**

El artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador define quiénes son las servidoras y los servidores públicos, es decir, “(...) 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” (Ibídem, pág. 41). El artículo 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público precisa además que estarán sujetos a las normas del Código del Trabajo (Asamblea Nacional, 2010), lo que les dota de una particular relación de dependencia.

La citada Ley exige que al desempeño de un puesto público le preceda un nombramiento o contrato de la autoridad nominadora, y además que el nombrado o contratado se poseione a los 15 días de emitidos aquellos, bajo pena de caducidad (artículo 16). Si bien el régimen de los contratos se asimila a las reglas del Código de Trabajo, los nombramientos pueden ser: permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción, y de período fijo, tal como prevé el artículo 17 de dicha Ley.

El Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público ratifica las mismas pautas anteriores, aunque se añaden otros requisitos formales para ocupar puestos públicos, tales como la presentación de una certificación que acredite la inexistencia de impedimento legal

para ocupar el cargo, contentiva de la no comisión de ciertos delitos y no haber recibido créditos en contravención de las normas vigentes, según su artículo 3 (Presidente Constitucional de la República, 2011).

### **4.3. Normas puntuales para los extranjeros que desean acceder a puestos de carrera en el sector público**

El penúltimo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) señala que:

Las personas extranjeras residentes en el 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, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición (Asamblea Nacional, 2010, pág. 7).

Esta previsión se reitera en el artículo 4 inciso b) del Reglamento General a dicha Ley, al plantear que la persona extranjera debe:

**a.1.2.** Acreditar una residencia en el país de al menos 5 años consecutivos, mediante la presentación de los originales y copias de la cédula de identidad emitida por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, y del pasaporte en la que conste el tipo de visa vigente correspondiente, conferida por el Gobierno del Ecuador (Presidente Constitucional de la República, 2011, pág. 4).

El artículo 4 inciso a) del Reglamento General a la LOSEP había sido muy claro al plantear que las personas extranjeras con categoría migratoria de residentes podían prestar sus capacidades como servidoras o servidores públicos, excepto los cargos constitucionalmente restringidos por su envergadura, lo que sí resulta lógico (Presidente Constitucional de la República, 2011).

El artículo 5 del Acuerdo Ministerial No. 174-2011 del entonces Ministro de Relaciones Laborales sistematizó los puestos o cargos que no pueden ser ocupados por personas extranjeras, es decir, los siguientes:

**Art. 5.- De los puestos que no pueden ser ocupados por personas extranjeras.-** Las personas extranjeras de cualquier calidad migratoria no podrán ocupar puestos que se encuentren restringidos para ser ocupados por ciudadanos de nacionalidad ecuatoriana, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador; leyes; y, otras normas jurídicas vigentes, tales como:

- a) Presidenta o Presidente de la República;
- b) Vicepresidente o Vicepresidenta de la República;
- c) Ministras y Ministros de Estado;

- d) Asambleístas;
- e) Vocales del Consejo de la Judicatura;
- f) Jueces de la Corte Nacional de Justicia;
- g) Defensor Público General;
- h) Fiscal General del Estado;
- i) Máximas autoridades de la Función de Transparencia y Control Social:
  - i.1. Vocales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;
  - i.2. Contralor General del Estado;
  - i.3. Superintendentes;
  - i.4. Defensor del Pueblo;
- j) Miembros del Consejo Nacional Electoral;
- k) Miembros del Tribunal Contencioso Electoral;
- l) Miembros de la Corte Constitucional;
- m) Miembros de las Fuerzas Armadas;
- n) Miembros de la Policía Nacional;
- o) Procurador General del Estado; y,
- p) Otros que se determinen en las leyes y normas jurídicas vigentes (Ministro de Relaciones Laborales, 2011, págs. 3-4).

# METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

## 1. Tipo de investigación

La investigación fue **parcialmente exploratoria**, por cuanto no se ha abordado antes con rigor científico y académico la constitucionalidad del requisito de 5 años o más de residencia en el país exigible a las personas extranjeras que desean incorporarse a puestos de carrera en el sector público, de modo que se ha aumentado el nivel de familiaridad con el fenómeno y, por consiguiente, se puede sugerir sobre tales bases una reforma normativa que subsane el problema.

No obstante, se trata de una investigación **descriptiva** de corte esencialmente **cualitativo**, ya que estableció la relación entre las variables de la constitucionalidad y el requisito de 5 años de residencia en Ecuador exigible a personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público, a partir de una indagación esencialmente lingüístico-semiótica de las normas vigentes sobre la materia y su aplicación práctica en consonancia con un enfoque interpretativo de la multi-metódica que sirvió a la construcción del conocimiento que sustentó la propuesta.

## 2. Métodos empleados

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron los métodos **deductivo** y **analítico-sintético**, por medio de los cuales fue posible efectuar un estudio detallado tanto del alcance y aplicabilidad de los derechos a la igualdad y al libre acceso al empleo reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y su traslación a la LOSEP y su Reglamento en cuanto a las personas extranjeras residentes en el país que pretenden ocupar lo que se ha denominado “puestos de carrera” en el sector público, a quienes se les exige tener 5 años o más de residencia en el país como requisito *sine qua non* para poder presentarse a los concursos de méritos y oposición, lo que les deja en estado de desequilibrio respecto a los ciudadanos ecuatorianos.

### 3. Técnicas de recolección y análisis de información

La información se colectó y evaluó por medio de las técnicas de **análisis documental** y **exégesis**.

La primera de ellas posibilitó catalogar e indizar los libros, artículos, revistas y documentos, tanto en soporte físico como digital, que luego fueron explorados en su contenido a fin de obtener información relevante y oportuna para efectuar la indagatoria sobre el fenómeno estudiado. En este caso, se utilizaron los instrumentos de **fichas bibliográficas** y **fichas mnemotécnicas**.

La segunda mencionada permitió una lectura e interpretación comentada tanto de los textos revisados como de los instrumentos jurídicos relativos al objeto de estudio, para luego efectuar las pertinentes reflexiones que contrastaron la teoría con la norma y permitieron establecer las conclusiones y propuesta de solución al problema planteado. El instrumento a utilizar en este caso fue la **guía para el análisis exegético**, que se describe a continuación:

#### GUÍA PARA EL ANÁLISIS EXEGÉTICO

1. Identificación clara del texto, norma o instrumento jurídico.
2. Fuente (a partir de lo registrado en las fichas bibliográficas y con todos los datos que permitan su referencia posterior según normas APA, versión sexta).
3. Elucidación de las palabras en sentido dudoso o ambiguo, si las hubiere.
4. Antecedentes del tema.
5. Aspectos más sobresalientes, con apoyo en las fichas mnemotécnicas.
6. Confrontación de textos, normas o instrumentos jurídicos análogos.
7. Cualquier otro aspecto de interés, relevante para los propósitos de la investigación.

## ANÁLISIS DE DATOS

### 1. Presentación y análisis cualitativo de resultados

Ecuador es un país que a partir del reconocimiento de la ciudadanía universal y libre movilidad en su Constitución de la República de 2008 ha visto un aumento sustancial de las migraciones y, por tanto, del asentamiento de personas extranjeras en su territorio (Ministerio del Interior, 2015). La propia Defensoría del Pueblo (2012a) alertaba de la existencia de xenofobia dentro del país y llamaba a erradicarla; sin embargo, resulta inconcebible que una norma legal aprobada por el máximo órgano legislativo del país contenga un precepto que fragmente la igualdad que la propia Constitución proclama.

Lamentablemente, un ejemplo de ello se encuentra en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), anteriormente citada, pues en su penúltimo párrafo condiciona el acceso a los puestos de carrera a la residencia en el país por más de 5 años, sin perjuicio, por supuesto, del cumplimiento del concurso de méritos y oposición que es exigible a todas las personas (Asamblea Nacional, 2010). Dicha previsión se reitera en el artículo 4 inciso b) del Reglamento General a dicha Ley, también citado previamente (Presidente Constitucional de la República, 2011).

Como se observa, las personas extranjeras que residen en Ecuador, incluso de forma permanente, se ven limitadas a acceder a empleos del sector público y dicha exclusión no tiene fundamento racional suficiente. Incluso, la LOSEP señala en su artículo 2 que tanto el servicio público como la carrera administrativa buscan el desarrollo profesional progresivo de las servidoras y los servidores públicos en pro del fortalecimiento de la calidad del Estado y sus instituciones, entre otros propósitos, lo que se sustentará especialmente en la igualdad de derechos, oportunidades y no discriminación (Asamblea Nacional, 2010). Entonces, ¿por qué la condición de ser una persona extranjera le impide formar parte de la carrera administrativa hasta después de transcurridos 5 años de residencia en el país, si lo fundamental es que pueda brindarse un servicio de calidad, eficiencia y eficacia y para ello las capacidades y/o aptitudes del extranjero o la extranjera pueden ser adecuadas? La variable “tiempo” no es el baremo de las anteriores.

El artículo 4 inciso a) del Reglamento General a la LOSEP había sido muy claro al plantear que las personas extranjeras con categoría migratoria de residentes podían prestar sus servicios como servidoras o servidores públicos, excepto los cargos constitucionalmente restringidos por su envergadura, lo que sí resulta lógico (Presidente Constitucional de la República, 2011). En efecto, no puede admitirse que dignidades como el Presidente o la Presidenta, los Ministros de Estado, los asambleístas, el Fiscal General, entre otros – que se sistematizan con mayor claridad en el artículo 5 del Acuerdo Ministerial No. 174-2011 del entonces Ministro de Relaciones Laborales – sean ocupadas por personas de nacionalidad diferente a la ecuatoriana, pero ¿por qué no los puestos inferiores si el extranjero o la extranjera reúne los demás requisitos y resulta vencedor en el concurso de méritos y oposición?

Por otro lado, el mentado requisito de la residencia por más de 5 años para las personas extranjeras que pretenden acceder al empleo en cargos públicos es incluso contradictorio con la legislación migratoria, pues el artículo 4 de la Ley de Naturalización de 2 de abril de 1976 prevé que para solicitar Carta de Naturalización se requiere menos tiempo de residencia en el país. Luego, ¿cómo se explica que para naturalizarse se exija menos que para acceder a un cargo público? Además, se trata de una prohibición legal que igualmente contradice el principio de eliminación progresiva de la condición de extranjero que consagra el artículo 416 numeral 6) de la Constitución de la República (Asamblea Constituyente, 2008) y que incluso la citada Ley de Naturalización – mucho más antigua – ha tratado con mayor indulgencia.

No obstante, el fenómeno resulta más complejo, pues la prohibición rige para los llamados “puestos de carrera” que la LOSEP define con claridad en los preceptos relativos a esta temática. A pesar de esto en la interpretación cotidiana de las normas, surgen problemáticas respecto a los cargos de poca complejidad como secretario o secretaria, asistente, digitador o digitadora, existiendo restricción en su aplicación para personas extranjeras a pesar de que por su nomenclatura no parecen ser realmente puestos de carrera. Dicha negación se expresa automáticamente en la página web de la red Socio Empleo del Ecuador, lo que ha sido verificable por medio de un simple ejercicio práctico ejecutado en dicha plataforma y que se describe a continuación.

Para el ingreso a la página web de la Red Socio Empleo, implementada por el Ministerio del Trabajo, se accede a través de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.socioempleo.gob.ec/socioEmpleo-war/paginas/index.jsf>

Se visualiza lo siguiente:

Ilustración 2. Portal de acceso a la Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador.



Fuente: Red Socio Empleo, 2016.

Una vez en el portal, nos valimos de la cédula de identidad y la clave de acceso de una persona extranjera residente permanente en Ecuador cuyos datos se mantendrán en reserva por petición expresa de ésta y se ingresó al sistema el día 16 de septiembre de 2016.

Luego, se buscaron las ofertas de empleo en el sector público y se seleccionó, por ejemplo, la institución de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, que contaba con 9 vacantes disponibles, según se puede ver en la siguiente ilustración:

Ilustración 3. Primera página de vacantes disponibles en el sector público en la Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador.

Ministerio del Trabajo

Red Socio Empleo

16 de septiembre de 2016

Bienvenido: [Redacted]

<< Página inicial | Modificar contraseña | X Cerrar sesión

### Concursos de mérito y oposición disponibles por Institución

Institución:  🔍

Total: 882 registros,

(1 of 177) 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 5 ▾

Institución	Nuevas vacantes	Puesto en concurso	Correo de contacto	Teléfono de contacto
GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL NABON	9 Nuevas vacantes. <a href="#">Ver</a>	<a href="#">Ver</a>	patrician@nabon.gob.ec	072227122
SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO	9 Nuevas vacantes. <a href="#">Ver</a>	<a href="#">Ver</a>	concursos@scpm.gob.ec	3956010
GOBERNACION DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS	8 Nuevas vacantes. <a href="#">Ver</a>	<a href="#">Ver</a>	goberguayas.uath2016@e	23702840
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	7 Nuevas vacantes. <a href="#">Ver</a>	<a href="#">Ver</a>	sandra.perez@quito.gob.	3952300
UNIVERSIDAD AGRARIA DEL ECUADOR	6 Nuevas vacantes. <a href="#">Ver</a>	<a href="#">Ver</a>	fjrodriguez@uagraria.edu	042439995

(1 of 177) 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 5 ▾

Todos los derechos de autor MDT 2012

Fuente: Red Socio Empleo, 2016.

Al hacer clic sobre las vacantes, se desplazan las siguientes:

Ilustración 4. Primera página de la lista de vacantes disponibles en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, según Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador.

**Ministerio del Trabajo** **Red Socio Empleo**  
16 de septiembre de 2016

Bienvenido: [Redacted] << Página inicial | Modificar contraseña | X Cerrar sesión

### Concursos de mérito y oposición disponibles por Institución

Cargo solicitados

**Nuevas vacantes:** SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO

Buscar por Denominación del puesto:  Ubicación:  Ordenar por: Denominación del puesto | ASC

(1 of 2) 1 2 5

Denominación del puesto	Vacantes	RMU	Ubicación	Bases del concurso	Etapas	Tiempo Restante	Acción	Formularios de la etapa
ASISTENTE DE CONTROL DE BIENES	1	675.0	QUITO	<a href="#">Ver bases del concurso</a>	CONVOCATORIA Desde: 2016-09-16 00:30 Hasta: 2016-09-19 23:59	3 Días 10 Hor 45 Min 0 Seg	Aplicar	
ASISTENTE DOCUMENTAL	1	622.0	QUITO	<a href="#">Ver bases del concurso</a>	CONVOCATORIA Desde: 2016-09-16 00:30 Hasta: 2016-09-19 23:59	3 Días 10 Hor 45 Min 0 Seg	Aplicar	
EXPERTO DE ABOGACIA DE LA COMPETENCIA ZONAL	1	1676.0	GUAYAQUIL	<a href="#">Ver bases del concurso</a>	CONVOCATORIA Desde: 2016-09-16 00:30 Hasta: 2016-09-19 23:59	3 Días 10 Hor 45 Min 0 Seg	Aplicar	
EXPERTO DE ABOGACIA DE LA COMPETENCIA ZONAL	1	1676.0	GUAYAQUIL	<a href="#">Ver bases del concurso</a>	CONVOCATORIA Desde: 2016-09-16 00:30 Hasta: 2016-09-19 23:59	3 Días 10 Hor 45 Min	Aplicar	

Fuente: Red Socio Empleo, 2016.

Luego, se selecciona la de Asistente Documental, al ser una ocupación que no se encuentra comprendida estrictamente dentro de los puestos de carrera, que comporta una remuneración mensual de 622,00 USD. Tras hacer clic en la opción “Aplicar”, se menciona como nivel educacional para su acceso tener el Bachillerato, y la persona que aplica en este caso tiene

un nivel Universitario y un título registrado en la Senescyt<sup>4</sup> como Licenciado en Derecho, inclusive, tal como se aprecia en la siguiente ilustración:

Ilustración 5. Aplicación a puesto de concurso sin costo de la plaza de Asistente Documental en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, según Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador.

**Ministerio del Trabajo** **Red Socio Empleo**  
16 de septiembre de 2016

Bienvenido: [Redacted] <<Página inicial | Modificar contraseña | X Cerrar sesión

### Aplicación a puesto de concurso sin costo

**Institución:** SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO  
**Candidato:** [Redacted]  
**Puesto:** ASISTENTE DOCUMENTAL

#### Requerimientos para el puesto

Instrucción formal - Paso 1/3 | Experiencia general - Paso 2/3  
Acuerdo de Confidencialidad - Paso 3/3 | Acuerdo de Confidencialidad - Paso 3/3

#### El puesto requiere

Nivel	Área de conocimiento	Título	Cumple lo requerido?
BACHILLERATO	TODAS LAS AREAS	BACHILLERATO: TODAS LAS AREAS	<input checked="" type="checkbox"/> Seleccione la casilla si su perfil cumple lo requerido

#### Hoja de vida del aspirante

Seleccione solo la información que cumpla con lo requerido

Nivel de Instrucción	Institución educativa	Título	No. del registro del SENESCYT	Seleccione los títulos
TERCER NIVEL	OTRA	Otro: LICENCIADO EN DERECHO	[Redacted]	<input checked="" type="checkbox"/>
PRIMARIA		Otro:		<input type="checkbox"/>
SECUNDARIA		Otro:		<input type="checkbox"/>

**NOTA:** Toda la información suministrada por el aspirante debe ser verdadera y estará sujeta a verificación. Cualquier información falsa o no comprobada podrá ser motivo de descalificación.

Todos los derechos de autor MDT 2012

Fuente: Red Socio Empleo, 2016.

Tras continuar el proceso de aplicación y en su fase final, se devuelve este mensaje:

<sup>4</sup> Es la denominación abreviada de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación del Ecuador.

Ilustración 6. Mensaje final tras la aplicación al puesto de concurso sin costo de la plaza de Asistente Documental en la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, según Red Socio Empleo, del Ministerio del Trabajo, Ecuador.

Ministerio del Trabajo

Red Socio Empleo

16 de septiembre de 2016

Bienvenido: [redacted]

<<Página inicial | Modificar contraseña | X Cerrar sesión

### Aplicación a puesto de concurso sin costo

**Institución:** SUPERINTENDENCIA DE CONTROL DEL PODER DE MERCADO

**Candidato:** [redacted]

**Puesto:** ASISTENTE DOCUMENTAL

#### Requerimientos para el puesto

Instrucción formal - Paso 1/3

Acuerdo de Confidencialidad - Paso 2/3

Ingreso al servicio público - Paso 3/3

### ATENCIÓN

Usted no puede aplicar al puesto, no cumple con el tiempo mínimo de 5 años de residencia en el país, de acuerdo con el Art. 5 de la Ley Orgánica del Sector Público

Para aplicar a un puesto de carrera, debe cumplir con los requisitos establecidos en el Art. 5 de la Ley Orgánica del Sector Público.

- Ser mayor de 18 años y estar en plenas facultades para el desarrollo de una función pública.
- No encontrarse en interdicción civil, ni en estado de insolvencia fraudulenta declarada.

ingreso al servicio público, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley de concurso de acreedores y no hallarse en

Fuente: Red Socio Empleo, 2016.

Como se observa, un puesto que no reúne los requisitos establecidos en la Ley para ser considerado como “de carrera”, es vetado su acceso a una persona extranjera residente en el país por carecer del requisito de 5 años de residencia en el país, lo que confirma en la práctica las falencias apuntadas en el presente trabajo.

## **2. Propuesta técnica No. 1**

### **2.1. Título**

Proyecto de Ley Orgánica Reformativa para modificar el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público en cuanto al requisito de residencia exigible a las personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público.

### **2.2. Datos informativos**

Institución a la que se dirige: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

Beneficiarios directos: Personas extranjeras residentes permanentes en el Ecuador.

Ubicación: República del Ecuador, América del Sur.

Responsabilidad en su ejecución: Investigadora y Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

Tiempo de duración aproximado: 4 meses.

### **2.3. Justificación sucinta**

La Ley Orgánica del Servicio Público establece como requisito para el acceso a los puestos de carrera en el sector público en el caso de personas extranjeras, que éstas tengan como mínimo 5 años de residencia permanente en el país, lo que a su vez se confirma en el artículo 4 inciso b) del Reglamento General a dicha Ley. Esa previsión entra en contradicción abierta con el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que, si bien remite a la ley en cuanto a lo relativo al ingreso, ascenso y todo lo relacionado con la materia, no indica precepto alguno que excluya a los extranjeros residentes en el país de disfrutar de los empleos públicos. Asimismo, se advierte que tal restricción contraviene también los numerales 6) y 7) del artículo 416 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que se encargan de propugnar el progresivo fin de la condición de extranjero y que se exija el respeto de sus derechos humanos a partir del estricto cumplimiento de los convenios internacionales sobre la materia.

Si se modificara el requisito de residencia apuntado, se propendería a una real **distinción** en lugar de la **discriminación de jure** que actualmente se observa. Cabe notar que la diferencia entre ambos conceptos fue apuntada sabiamente por la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2015), al decir que:

(...) una distinción se convierte en una práctica discriminatoria cuando no hay razonable proporcionalidad entre los medios utilizados y el objetivo perseguido con la medida. Esto implica que la distinción no puede sacrificar otros derechos humanos que puedan afectar a su vez de manera grave e irreparable la consecución del proyecto de vida de una persona o colectivo, llevándolo a vivir situaciones de discriminación mucho peores que aquellas que mantuvo inicialmente... (pág. 43).

En efecto, la distinción a que se ha hecho referencia contribuye a acendrar las diferencias – de por sí visibles *de facto* – entre los nacionales y los extranjeros en suelo ecuatoriano y la convierte en discriminación, a pesar de que ya se ha dicho que la Constitución se esfuerza por erradicarla al consagrar la igualdad como base para el ejercicio de todos los derechos.

La propuesta corresponde ejecutarla a la Asamblea Nacional de la República del Ecuador y por medio de una ley orgánica por cuanto lo que se pretende es modificar una regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, de conformidad con el numeral 1) del artículo 132 y el numeral 2) del segundo párrafo del artículo 133, ambos de la Constitución de la República del Ecuador.

No obsta decir que el proyecto tiene interés académico y social a la vez porque persigue que se reformule la legislación vigente para ajustar sus preceptos a los derechos constitucionales a la igualdad y de acceso al trabajo, sin ningún tipo de discriminación, a la vez que contribuirá a eliminar las diferencias entre personas extranjeras y nacionales, las primeras que serán directamente beneficiadas en su ejecución.

## **2.4. Desarrollo de la propuesta**

### *2.4.1. Planteamiento del proyecto*



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**ASAMBLEA NACIONAL**

## **EL PLENO**

### **CONSIDERANDO:**

Que la Ley Orgánica del Servicio Público fue suscrita por el Pleno de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador el 11 de agosto de 2010 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010, y su texto se encuentra vigente con todas las posteriores modificaciones que se le han hecho hasta el 11 de junio de 2015;

Que el artículo 11 numeral 2) de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 ofrece a todas las personas, cualquier sea su nacionalidad u origen, acceso y goce paritarios respecto a derechos, deberes y oportunidades, sin que sea posible ningún supuesto discriminatorio, lo que se ratifica en preceptos como el artículo 66 numeral 4) de la propia Constitución, que reconoce el derecho a la igualdad formal y material y a la no discriminación, y el artículo 9, que la promulga respecto a extranjeros y nacionales que se encuentren en el territorio ecuatoriano;

Que si bien el artículo 229 de la propia Constitución remite a la ley en cuanto a lo relativo al ingreso, ascenso y todo lo relacionado con la materia, no indica norma alguna que excluya a los extranjeros residentes en el país de disfrutar de los empleos públicos;

Que dentro de los principios de las relaciones internacionales, los numerales 6) y 7) del artículo 416 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se encargan de propugnar el progresivo fin de la condición de extranjero y que se exija el respeto de sus derechos humanos a partir del estricto cumplimiento de los convenios internacionales sobre la materia;

Que la Asamblea Nacional, según el artículo 84 de la Constitución, tiene la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes del país a los derechos previstos en la Constitución y los instrumentos internacionales;

Que el artículo 5 de la actual Ley Orgánica del Servicio Público establece como requisito el tener como mínimo 5 años de residencia en el país a los extranjeros para aspirar a los puestos de carrera en el sector público, lo que contraviene los principios constitucionales antes expuestos, de modo que es indispensable reformularlo para que se ajuste a la Constitución;

En uso de las atribuciones previstas en el artículo 132 numeral 1) en relación con el numeral 2) del segundo párrafo y el tercer párrafo del artículo 133, todos de la Constitución, se expide la siguiente:

**LEY ORGÁNICA REFORMATORIA**  
**DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO**

**Art. Único.-** Sustitúyase el artículo 5 por el siguiente texto:

**“Art. 5.- Requisitos para el ingreso.-** Para ingresar al servicio público se requiere:

- a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;
- b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en estado de insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;
- c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;
- d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;
- e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;
- f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;
- g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:
  - g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;
  - g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,
  - g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.

Exceptúanse los casos específicos y particulares que determina la Ley.

Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación.

Las personas extranjeras residentes en el 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, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano, solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales.”

### **DISPOSICIONES ESPECIALES**

PRIMERA: En el plazo de 30 días posteriores a la promulgación de la presente Ley, el Presidente de la República hará las adecuaciones que sean necesarias al Reglamento General de la presente Ley, según sus facultades y competencias en ese ámbito.

SEGUNDA: Se encarga al Ministerio del Trabajo que proceda de inmediato a la corrección del sistema informático de la Red Socio Empleo para que su funcionamiento y aplicación se ajuste a lo dispuesto en la presente Ley.

### **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

Se derogan todas las disposiciones de igual o inferior rango que contravengan la presente Ley Orgánica Reformatoria.

### **DISPOSICIÓN FINAL**

La presente Ley entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ de dos mil \_\_\_\_\_.

#### 2.4.2. Actividades y requerimientos

Cuadro 1.

Actividades y requerimientos para la implementación de la Propuesta No. 1.

Actividad	Estrategias metodológicas	Recursos
1. Elaborar y presentar encuestas para medir el nivel de aceptación de la propuesta en la Asamblea Nacional.	- Confeccionar cuestionario. - Determinar muestra de asambleístas. - Aplicar el cuestionario.	Impresión Esferográficos
2. Analizar e interpretar los resultados obtenidos.	- Tabular la información. - Interpretar los resultados cuantitativamente.	Ordenador
3. Corregir el proyecto conforme a la prueba de aceptación ejecutada, si es necesario.	Evaluar cualitativamente los resultados.	Libros, artículos, etc. Impresión Anillado
4. Presentar el proyecto a la Asamblea Nacional.	Entrega del proyecto a la Presidencia de la Asamblea Nacional.	---
5. Análisis y discusión del proyecto en la Asamblea Nacional.	Presencia física de la investigadora a la discusión del proyecto en la Asamblea Nacional (como invitado).	---
6. Dictar la Ley Orgánica Reformatoria por la Asamblea Nacional.	---	---

Fuente: Elaboración propia.

### 2.4.3. Cronograma de actividades

Cuadro 2.

Cronograma de actividades para la implementación de la Propuesta No. 1.

MESES	2016			2017
	OCTUBRE	NOV.	DIC.	ENERO
Actividad	SEMANAS	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
1. Elaborar y presentar encuestas para medir el nivel de aceptación de la propuesta en la Asamblea Nacional.		X X X X	X	
2. Analizar e interpretar los resultados obtenidos.			X X	
3. Corregir el proyecto conforme a la prueba de aceptación ejecutada, si es necesario.			X	
4. Presentar el proyecto a la Asamblea Nacional.			X	
5. Análisis y discusión del proyecto en la Asamblea Nacional.			X X X X	X X X
6. Dictar la Ley Orgánica Reformatoria por la Asamblea Nacional.				X

Fuente: Elaboración propia.

## 3. Propuesta técnica No. 2

### 3.1. Título

Proyecto de demanda de inconstitucionalidad para modificar el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 4 inciso b) del Reglamento General a dicha Ley en cuanto al requisito de residencia exigible a las personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público.

### 3.2. Datos informativos

Institución a la que se dirige: Corte Constitucional del Ecuador.

Beneficiarios directos: Personas extranjeras residentes permanentes en el Ecuador.

Ubicación: República del Ecuador, América del Sur.

Responsabilidad en su ejecución: Investigadora y Corte Constitucional del Ecuador.

Tiempo de duración aproximado: 4 meses.

### **3.3. Justificación**

Se reiteran los mismos argumentos de la justificación utilizada en la Propuesta No. 1 (*vid supra* 4.3.3.), aunque se corrige a quien corresponde ejecutarla, ya que en este caso sería a la Corte Constitucional del Ecuador y por medio de una sentencia que resuelva la demanda de acción de inconstitucionalidad que se le presentará, de conformidad con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y según el procedimiento previsto en dicha Ley.

### **3.4. Desarrollo de la propuesta**

#### *3.4.1. Planteamiento del proyecto*

#### **A LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**SONIA PATRICIA CASTRO LAMILLA**, ecuatoriana, mayor de edad, con cédula de ciudadanía número 091012372-8, de ocupación Abogada, con domicilio en Juan Díaz y Rodrigo Muriel, por mi propio derecho y sin necesidad de representación letrada, a tenor de lo que establecen los artículos 79 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulo la siguiente:

#### **DEMANDA DE ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

CONTRA: **ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, con domicilio en la Avenida Piedrahita, Palacio Legislativo, Quito, Pichincha, Ecuador; y

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, con domicilio en Plaza Grande, Palacio de Carondelet, Quito, Pichincha, Ecuador.

## **INDICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES**

(1) El penúltimo párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público, dictada por el Pleno de la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 294, de 6 de octubre de 2010, que establece textualmente:

Las personas extranjeras residentes en el 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, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para ocupar puestos de carrera deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición.

(2) El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, dictado el 24 de marzo de 2011 por el Presidente Constitucional de la República, que establece en su artículo 4, inciso a.1.2.) como requisito para las personas extranjeras que opten por ocupar puestos en el sector público:

a.1.2. Acreditar una residencia en el país de al menos 5 años consecutivos, mediante la presentación de los originales y copia de la cédula de identidad emitida por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación, y del pasaporte en la que conste el tipo de visa correspondiente, conferida por el Gobierno del Ecuador...

### **FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

**PRIMERO: Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas.**- Se ha infringido en este caso el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 11 numeral 2) de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que constituye además el fundamento del ejercicio de todos los derechos y propende a evitar la discriminación, tal como expresa:

**Art. 11.** El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:  
(...)

2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

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.

Asimismo, y en base al citado derecho, el artículo 9 de la propia Constitución señala 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”.

Igualmente, se estima vulnerado el artículo 230 numeral 3 de la Constitución, que prohíbe en el ejercicio del servicio público cualquier acción discriminatoria.

También se aprecia vulnerado el artículo 416 numeral 6) de la misma Constitución, que: “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”.

**SEGUNDO: Argumentos de la incompatibilidad normativa.**- Desde el momento en que las personas extranjeras pasan a residir formalmente en el territorio nacional, se equiparan en el goce de sus derechos a los ciudadanos ecuatorianos, tal como refrenda el artículo 9 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, y en tal sentido solo dicho cuerpo legal puede ser el fundamento de alguna limitación.

Es particularmente claro que no establece la Constitución ninguna restricción expresa que imponga lapso de residencia mínimo o máximo a las personas extranjeras para ocupar puestos públicos en el país. Especialmente, como se señalaba antes, el artículo 230 de ese propio instrumento señala que en el ejercicio del servicio público están prohibidas las acciones de discriminación de cualquier tipo, de modo que la existencia de normas que separan a la persona extranjera de las nacionales con base solo en el hecho de ser ajeno a la nacionalidad ecuatoriana, contraviene el artículo 11 numeral 2) de la propia Constitución que prohíbe todo tipo de discriminación por razón del origen nacional.

Ambos preceptos constituyen limitaciones inadecuadas a la libertad de trabajo, y se oponen a la esencia constitucional del servicio público, que tiene su base en méritos y capacidades, en base a los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación, tal como señala el artículo 227 de la propia Constitución; es decir, que en modo alguno se condiciona al origen nacional del postulante.

Por otro lado, la vigencia de las impugnadas disposiciones jurídicas es contradictoria con el principio de eliminación progresiva de la condición de extranjero que propugna el artículo 416 numeral 6) de la misma Constitución y que supone técnicamente la eliminación de fronteras de orden cultural, social, económico, étnico o racial.

Si se modificara el requisito de residencia apuntado, se propendería a una real **distinción** en lugar de la **discriminación de jure** que actualmente se observa. Cabe notar que la diferencia

entre ambos conceptos fue apuntada sabiamente por la Defensoría del Pueblo de Ecuador en su informe sobre “Criterios y estándares del derecho a la igualdad y no discriminación para la incidencia normativa y la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas”, publicado en el año 2015, al decir que:

(...) una distinción se convierte en una práctica discriminatoria cuando no hay razonable proporcionalidad entre los medios utilizados y el objetivo perseguido con la medida. Esto implica que la distinción no puede sacrificar otros derechos humanos que puedan afectar a su vez de manera grave e irreparable la consecución del proyecto de vida de una persona o colectivo, llevándole a vivir situaciones de discriminación mucho peores que aquellas que mantuvo inicialmente... (pág. 43).

En efecto, la distinción que se menciona contribuye a acendrar las diferencias – de por sí visibles *de facto* – entre los nacionales y los extranjeros en suelo ecuatoriano y la convierte en discriminación, a pesar de que ya se ha dicho que la Constitución se esfuerza por erradicarla al consagrar la igualdad como base para el ejercicio de todos los derechos.

### **SOBRE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS U OTRAS MEDIDAS CAUTELARES**

Dada la naturaleza y tenor de la acción invocada, no se considera indispensable solicitar la suspensión provisional de las disposiciones acusadas ni otras medidas cautelares.

### **LUGAR DONDE SE NOTIFICARÁ AL ACCIONANTE**

Se señala como casillero electrónico la siguiente dirección, a donde deberán remitirse todas las notificaciones que en lo sucesivo se produzcan: [scastrol-20@hotmail.com](mailto:scastrol-20@hotmail.com)

### **DECLARACIÓN COMPLEMENTARIA**

Se declara que no se ha planteado ninguna otra garantía constitucional por los mismos actos u omisiones, ni contra las mismas personas, ni con las mismas pretensiones.

Firmo la presente en la ciudad de Quito, a \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Sonia Patricia Castro Lamilla

C.C. No. 0910123728

### 3.4.2. Actividades y requerimientos

Cuadro 3.

Actividades y requerimientos para la implementación de la Propuesta No. 2.

Actividad	Estrategias metodológicas	Recursos
1. Consultar con profesionales del Derecho especialistas en Derecho Constitucional de la Universidad de Los Hemisferios sobre la pertinencia de la propuesta.	- Seleccionar muestra de profesionales. - Solicitar opiniones técnicas.	Impresión Hojas de papel Esferográficos
2. Corregir el proyecto de demanda conforme a las indicaciones y/o sugerencias recibidas, si es necesario.	Evaluar cualitativamente los resultados.	Libros, artículos, etc.
3. Presentar la demanda ante la Corte Constitucional del Ecuador.	Entregar la demanda por escrito con las copias necesarias, según la Ley.	Impresión Anillado
4. Tramitación del proceso judicial constitucional.	Seguimiento a través del sistema e-SATJE del Consejo de la Judicatura y el casillero electrónico designado.	Hojas de papel Ordenador Impresiones
5. Recibir sentencia.	Notificación	Ordenador

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4.3. Cronograma de actividades

Cuadro 4.

Cronograma de actividades para la implementación de la Propuesta No. 2.

		2016												2017			
MESES		OCTUBRE				NOV.				DIC.				ENERO			
Actividad	SEMANAS	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Consultar con profesionales del Derecho especialistas en Derecho Constitucional de la Universidad de Los Hemisferios sobre la pertinencia de la propuesta.		X	X	X	X	X											
2. Corregir el proyecto de demanda conforme a las indicaciones y/o sugerencias recibidas, si es necesario.					X	X	X										
3. Presentar la demanda ante la Corte Constitucional del Ecuador.								X									
4. Tramitación del proceso judicial constitucional.									X	X	X	X	X	X	X	X	
5. Recibir sentencia.																	X

Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

El derecho a la igualdad tiene una dimensión constitucional que, sin perjuicio del carácter indivisible de los derechos humanos, le dota de un carácter preeminente, ya que se sitúa en un principio para el ejercicio de todos los derechos; por consiguiente, se prohíbe cualquier manifestación discriminatoria hacia las personas por cualquier causa, incluida su origen nacional. Por su parte, el libre acceso al empleo es un derecho constitucional amplio que se basa en el carácter irrenunciable inherente a los derechos del trabajador, aunque puede reñir con ciertas prácticas no toleradas en virtud del respeto a los derechos humanos o el orden público de un Estado, de modo que se limita en sí mismo por tales razones.

Desde el punto de vista constitucional, los extranjeros en el Ecuador se equiparan en sus derechos y deberes a los nacionales, salvo expresas prohibiciones constitucionales, como es la ocupación de ciertas dignidades públicas que fueron sistematizadas en el artículo 5 del Acuerdo Ministerial No. 174-2011 del entonces Ministro de Relaciones Laborales, las que son absolutamente necesarias en cualquier Estado. No obstante, no existe prohibición legítima para que las personas extranjeras puedan ocupar cualquier otro puesto de trabajo si reúnen el resto de los requisitos necesarios, exigibles a cualquier ciudadano o ciudadana del país.

Para el ingreso al servicio público se establece un sistema de méritos y oposición, que mide sobre todo las capacidades y aptitudes de los aspirantes a un puesto cualquiera, pero en el caso de las personas extranjeras el artículo 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público se les impone como requisito adicional el reunir al menos cinco años de residencia en el país, lo que carece de respaldo constitucional y quebranta, en lo particular, el citado derecho a la igualdad y el principio de eliminación progresiva de la condición de extranjero que rige las relaciones internacionales; asimismo, el artículo 4 numeral a.1.2. del Reglamento General de dicha Ley prevé idéntica prohibición.

Los puestos de carrera en el servicio público en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General poseen en la práctica vacíos doctrinales respecto al extranjero, pues excluye lo que ojos vista son puesto excluibles, los cuales sí han quedado esclarecidos; sin embargo, en la red Socio Empleo, sistema digital implementado por el Ministerio del Trabajo para recibir solicitudes y postulaciones laborales, aparecen exclusiones automáticas para las

personas extranjeras de ofertas que no tienen que ver en lo absoluto con las limitaciones que señalan siquiera los mentados cuerpos jurídicos.

El problema de constitucionalidad del requisito de 5 años de residencia en el Ecuador exigible a las personas extranjeras para ocupar puestos de carrera en el sector público, según la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, puede resolverse a través de una reforma legislativa y reglamentaria, propuesta por cualquier asambleísta, en base a sus facultades, o alternatively puede formularse una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, en ambos casos para eliminar dicha limitante, que carece de todo tipo de fundamento jurídico-constitucional.

Como las propuestas formuladas en este caso se dirigen a resolver los posibles problemas de constitucionalidad que presentan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General respecto a la contratación de extranjeros en el sector público y, en correspondencia con los objetivos propuestos y la extensión de este trabajo, no ha sido posible abordar con la profundidad suficiente la redefinición de los puestos de carrera del servicio público, cuestión que se revela como potencial conflicto en la aplicación de las leyes vigentes aun si se llegaren a aprobar las modificaciones propuestas, de modo que se recomienda también el abordaje en estudios posteriores sobre esta arista del problema.

## BIBLIOGRAFÍA

- Añón, M. J. (julio-agosto de 2010). Integración, una cuestión de derechos. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, CLXXXVI(744), 625-638.
- Asamblea Constituyente. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial*(449).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 26 de agosto de 2016, de Defensoría del Pueblo de Ecuador: <http://www.dpe.gob.ec/wp-content/dpctransparencia2014/literala/BaseLegalQueRigeLaInstitucion/DeclaracionDDHH.pdf>
- Asamblea Nacional. (6 de octubre de 2010). Ley Orgánica del Servicio Público. *Registro Oficial, Suplemento*(294).
- Barcia, R. (2006). La autonomía privada como principio sustentador de la teoría del contrato y su aplicación en Chile. En I. de la Maza, *Temas de Contratos, Cuadernos de Análisis Jurídicos, Colección de Derecho Privado III* (págs. 159-185). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Borja, R. (2002-2003). *Enciclopedia de la política* (3ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cachón, L. (2008). La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y Sociedad*, 45(1), 205-235.
- Casal, J. M. (2012). *Los derechos humanos y su protección: estudio sobre derechos humanos y derechos fundamentales* (2ª ed.). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Chamba Orellana, S. D. (2015). *Estudio de la aplicación de los principios de ciudadanía universal, libre movilidad humana y eliminación de la condición de extranjero, en relación con los derechos humanos en Ecuador*. Trabajo de Titulación Examen Complexivo para la obtención del Título de Magíster en Derecho Constitucional, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Sistema de Postgrado, Guayaquil.
- Clérico, L., & Aldao, M. (2011). Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como redistribución y como reconocimiento. *Lecciones y Ensayos*(89), 141-179.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (26 de julio de 2016). *CIDH expresa preocupación ante detenciones y deportaciones de migrantes cubanos en Ecuador*. Recuperado el 15 de septiembre de 2016, de Organización de los Estados Americanos: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/102.asp>

- Congreso Nacional. (4 de noviembre de 2004). Ley de Extranjería. *Registro Oficial*(454).
- Congreso Nacional. (12 de abril de 2005). Codificación 6 de la Ley de Migración. *Registro Oficial*(563).
- Congreso Nacional. (24 de junio de 2005). Código Civil. *Registro Oficial, Suplemento*(46).
- Congreso Nacional. (2015). *Codificación No. 2005-017 del Código del Trabajo*. Recuperado el 23 de septiembre de 2016, de Fiel Web, Ediciones Legales: <http://www.fielweb.com>
- Consejo Supremo de Gobierno. (2 de abril de 1976). *Ley de Naturalización No. 276, de abril de 1976, Ecuador*. Recuperado el 24 de agosto de 2016, de [www.acnur.org/](http://www.acnur.org/): <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0064.pdf?view=1>
- Consejo Supremo de Gobierno. (14 de abril de 1976). Reglamento a la Ley de Naturalización. *Registro Oficial*(66).
- Corominas, J. (1997). *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Madrid: Gredos, S.A.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2013, 2014 & 2015). *Sistema de Gestión de Acciones Constitucionales*. Recuperado el 19 de septiembre de 2016, de Corte Constitucional del Ecuador: <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>
- De Lucas, J. (2006). *La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración*. Madrid: CEC.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2012a). *Informe temático: El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Patrones y prácticas culturales discriminatorias en los medios de comunicación: producción nacional y publicidad discriminatoria*. Recuperado el 26 de agosto de 2016, de [repositorio.dpe.gob.ec/](http://repositorio.dpe.gob.ec/): <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/65/1/IT-011-IGUALDAD%20Y%20NO%20DISCRIMINACION%20PRODUCCION%20NACIONAL.pdf>
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2012b). *Informe Temático: Situación de las personas de otro origen nacional en Ecuador*. Recuperado el 21 de septiembre de 2016, de Defensoría del Pueblo del Ecuador: <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/121/1/IT-007-SITUACION%20DE%20LAS%20PERSONAS%20DE%20OTRO%20ORIGEN%20NACIONAL%20EN%20EL%20ECUADOR.pdf>
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2015). *Criterios y estándares del derecho a la igualdad y no discriminación para la incidencia normativa y la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas*. Quito: Defensoría del Pueblo del Ecuador.

- eltiempo.com.ec. (19 de septiembre de 2016). *EE.UU. sigue sin responder a solicitud de 'TPS' para migrantes ecuatorianos en ese país*. Recuperado el 21 de septiembre de 2016, de eltiempo.com.ec: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/191515-ee-uu-sigue-sin-responder-a-solicitud-de-un-tps-para-migrantes-ecuatorianos-en-ese-paa-s/>
- García, P. (2012). *Las nuevas formas de ciudadanía en las sociedades latinoamericanas contemporáneas*. Recuperado el 17 de septiembre de 2016, de Amérique Latine. Historie & Mémoire: <http://alhim.revues.org/4415>
- Gobierno Nacional de la República del Ecuador. (2013). *Buen Vivir. Plan Nacional. 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).
- González, R. (2013). *Programa de Derecho Constitucional* (3ª ed.). México: Limusa & Universidad Iberoamericana.
- Llano, A. (2 de octubre de 2003). Trabajo y libertad. *Alfa y Omega*, 370, 183-202.
- Ministerio del Interior. (2015). *Movimiento migratorio en Ecuador se incrementó en un 20%*. Recuperado el 24 de agosto de 2016, de Ministerio del Interior: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/movimiento-migratorio-en-ecuador-se-incremento-en-un-20/>
- Ministro de Relaciones Laborales. (12 de julio de 2011). *Acuerdo Ministerial No. 147-2011*. Recuperado el 26 de agosto de 2016, de [www.trabajo.gob.ec/](http://www.trabajo.gob.ec/): <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/ACUERDO-MINISTERIAL-174.pdf>
- Ministro del Trabajo. (19 de marzo de 2015). Acuerdo No. MDT-2015-0045. *Registro Oficial*(462).
- Ministro del Trabajo. (29 de diciembre de 2015). Resolución No. MDT-2015-0291. *Registro Oficial, Suplemento*(658).
- Olmos de la Torre, F. A., Monroy, L., & Delgado, S. (2013). Las exigencias de la igualdad. Justicia constitucional y combate a la discriminación. En M. de la Mora, & M. T. González Luna, *El derecho a la igualdad y a la no discriminación en la sociedad jalisciense. Una mirada desde la juventud universitaria* (págs. 11-35). Guadalajara, Jalisco: Editorial Universitaria, Universidad de Guadalajara; Instituto de Investigaciones en Innovación y Gobernanza.
- Organización de los Estados Americanos. (10 de diciembre de 2012). *Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia (A-69)*. Recuperado el 24 de agosto de 2016, de Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp)

- Orin, M. (28 de junio de 2015). *La ciudadanía universal: una utopía en la República del Ecuador*. Recuperado el 17 de septiembre de 2016, de EcoPolítica:  
<https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/>
- Ortega, S. A. (2016). *Propuesta de reforma al artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público y artículos 145 y 146 de su Reglamento General sobre los contratos de servicios ocasionales*. Examen complejo para la obtención del grado de Magister en Derecho Procesal, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia, Guayaquil.
- Oxhorn, P. (2001). Desigualdad social, sociedad civil y los límites de ciudadanía en América Latina. *Economía, Sociedad y Territorio*, III(9), 153-195.
- Palavecino, C. (agosto de 2013). La libertad de trabajo y su protección constitucional. Nueva lectura. *Revista Laboral Chilena*(7), 79-83.
- Pérez, A. E. (2007). *Dimensiones de la igualdad* (2ª ed.). (R. González-Tablas, Ed.) Madrid: Dykinson.
- Presidente Constitucional de la República. (24 de marzo de 2011). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público*. Recuperado el 22 de agosto de 2016, de [ceci.utm.edu.ec/](http://ceci.utm.edu.ec/):  
[http://ceci.utm.edu.ec/asoutm/archivos/REGLAMENTO\\_LEY\\_SERVICIO\\_PUBLICO.pdf](http://ceci.utm.edu.ec/asoutm/archivos/REGLAMENTO_LEY_SERVICIO_PUBLICO.pdf)
- Presidente de la República. (30 de diciembre de 1971). Reglamento a la Ley de Migración. *Registro Oficial*(382).
- Rodríguez, C. M., & Vargas, E. S. (2016). *Reforma al artículo 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público*. Tesis previa a la obtención del título de Abogado, Universidad Nacional de Loja, Carrera de Derecho, Loja.
- Salazar, M. B. (2015). *Inexistencia de protección e igualdad de derechos de los servidores públicos con contratos de servicios ocasionales en relación a los servidores públicos con nombramiento, en la actual Ley Orgánica del Servicio Público*. Tesis previa a la obtención del título de Abogada, Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, Quito.
- Senplades. (2012). *Ecuador reafirma compromiso de apoyo a sus migrantes*. Recuperado el 24 de agosto de 2016, de Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo:  
<http://www.planificacion.gob.ec/ecuador-reafirma-compromiso-de-apoyo-a-sus-migrantes/>
- Silveira, H. C. (junio-julio de 2003). Inmigración y Derecho: la Institucionalización de un Sistema Dual de Ciudadanía. *Direito em Debate*, XI(19), 9-57.

## ANEXOS

### Anexo A.

Lineamiento estratégico 2.7. del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

### 2.7. Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias

- a. Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana, recogiendo los aportes de la participación de la sociedad civil y las organizaciones de personas en situación de movilidad humana.
- b. Brindar atención y protección a los migrantes ecuatorianos en el exterior, en coordinación con entidades de la sociedad civil y entidades gubernamentales, mediante la prestación de servicios, acciones diplomáticas y asistencia legal para la protección de sus derechos.
- c. Promover la regularización del estatus migratorio de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior.
- d. Fortalecer y articular un sistema de regularización de extranjeros que garantice y proteja sus derechos en Ecuador.
- e. Garantizar el debido proceso a las personas que están en situación de deportación.
- f. Acompañar los procesos de retorno de los ecuatorianos y las ecuatorianas que lo decidan, y fomentar su inclusión económica y social.
- g. Promover la implementación de mecanismos supranacionales articulados al Sistema Integral de Protección Especial, para garantizar la protección de derechos de las personas en situación de movilidad humana, con criterios de corresponsabilidad internacional.
- h. Incorporar en el Subsistema Integral de Información de Vulneración de Derechos las particularidades y necesidades de las personas en situación de movilidad humana a fin de facilitar el diseño, la ejecución y la evaluación de programas de atención y protección que garanticen sus derechos.
- i. Desarrollar mecanismos de prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana.
- j. Fomentar e implementar instrumentos e comunicacionales para el respeto a la dignidad de los seres humanos, la erradicación de todas las formas de xenofobia y racismo y la efectiva inclusión de personas en situación de movilidad humana, desde la construcción de patrones culturales que afirman una ética solidaria.
- k. Generar e implementar mecanismos que faciliten la recuperación de capacidades para la inclusión económica de las personas en situación de movilidad humana y sus diversos tipos de familia, con énfasis en el acceso a asistencia técnica, crédito y capacitación y en la vinculación con la economía popular y solidaria.
- l. Fomentar iniciativas que afirmen la convivencia intercultural y promuevan la inclusión social y cultural de las personas en situación de movilidad humana, enfatizando en la cohesión social y la sensibilización de la ciudadanía, mediante la comprensión en la convivencia.
- m. Promover acciones de atención integral a personas en situación migratoria irregular, refugiadas y otras en necesidad de protección internacional, fomentando el logro de soluciones duraderas, con corresponsabilidad internacional.

Fuente: (Gobierno Nacional de la República del Ecuador, 2013, pág. 126).