



Inclusión laboral para personas con discapacidad en Ecuador

Normas a nivel constitucional y legal

Autor

Mario Poblete
Email: mpoblete@bcn.cl
Tel.: (56) 22 2270 1819

N° SUP: 120509

Elaborado para la Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación de la Cámara de Diputados, en el contexto de la discusión general del proyecto de ley, de origen en moción, que modifica diversos cuerpos legales para establecer medidas que favorezcan la contratación de personas en condición de espectro autista en el sector público (Boletín N° 10.295-31).

Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración.

Resumen

En el derecho ecuatoriano, las normas que promueven la inclusión laboral de personas con discapacidad se encuentran tanto a nivel constitucional como de legislación.

En efecto, la **Constitución Ecuatoriana** de 2008, posee 4 artículos que se refieren al tema de la discapacidad, y en particular el Artículo N° 48 señala que: “el Estado deberá promover que estos [personas con discapacidad] emprendan y mantengan actividades productivas, entre otros aspectos”.

Por otro lado, a nivel de la **legislación ecuatoriana**, se encuentra la **Ley Orgánica de Discapacidades**, del año 2012, en la cual se abordan aspectos tales como:

- **Cuota de reserva.** Esto aparece señalado en el Artículo N°47, sobre inclusión laboral, de modo que un empleador público o privado, que cuente con al menos 25 empleados, estará obligado a contratar un mínimo de 4% de personas con discapacidad.
- **Empleo protegido.** En el Artículo N° 49 se establece la creación de ‘centros de empleo protegido’ que serán aquellos espacios de empleo, públicos o privados, que cuenten con al menos un 80% de trabajadores con discapacidad.
- **Parientes cuidadores.** Los derechos reconocidos en esta ley para personas con discapacidades son extensibles también a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho o representante legal que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad.

Introducción

Desde una perspectiva descriptiva, este informe analiza las normas referidas a la inclusión laboral de personas con discapacidad —o capacidades diferentes— en Ecuador. Así, en el primer capítulo, se presentan los artículos de la Constitución ecuatoriana de 2008 referentes a la inclusión laboral de personas con algún tipo de discapacidad. En el segundo capítulo, se aborda la legislación en esta materia.

Este informe utiliza diversas fuentes del derecho ecuatoriano así como de investigaciones relativas a la temática en cuestión. Para más detalle, véase el apartado Referencias al final de este informe.

Capítulo I. Constitución¹

Ecuador tiene una Constitución que data del año 2008, y que es posible de clasificar dentro del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (Wolff, 2016)². En ella se consagran una serie de derechos que dicen relación con personas con discapacidad. En efecto, 4 artículos de esta Constitución se refieren a lo siguiente:

- **Artículo N° 35.** Las personas con discapacidad, así como otros grupos poblacionales vulnerables tendrán la atención prioritaria, tanto del poder público como del mundo privado.
- **Artículo N° 37.** En este artículo el Estado deberá crear políticas sobre prevención de las discapacidades. Junto con ello, deberá velar por la igualdad de oportunidades para personas con discapacidad, destacándose específicamente los siguientes derechos al respecto: “(...) la atención especializada en los servicios de salud, la rehabilitación y asistencia, rebajas en servicios de transporte, vivienda adecuada, educación en igualdad de condiciones, acceso a mecanismos alternativos de comunicación y el acceso adecuado a bienes y servicios” (Mayorga, 2018: 109). En particular para la inclusión laboral, el Numeral 5 de este articulado hace referencia al trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, de modo tal de fomentar las capacidades y potencialidades de trabajadores, permitiendo así su incorporación en los ámbitos públicos y privados.

¹ Elaborado en base a Mayorga (2018: 109-110).

² Una definición que permite abrir el debate respecto del significado del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano se encuentra en Salazar (2013: 352), que señala: “(...) el [Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano] centra su preocupación en la “legitimidad democrática de la Constitución” recuperando “el origen radical-democrático del constitucionalismo jacobino, dotándolo de mecanismos actuales que pueden hacerlo más útil en la identidad entre voluntad popular y Constitución”. Y, para intentar sortear la confusión de planos entre teoría y realidad constitucional que aqueja a sus premisas, los propios autores sostienen que el NCL surge “en el extrarradio de la Academia, producto más de las reivindicaciones de los movimientos sociales que de los profesores de Derecho constitucional”. Desde esta perspectiva, el NCL sería más un fenómeno constitucional que una teoría de la Constitución”.

- **Artículo N° 38.** Se señala que el Estado deberá implementar medidas que beneficien a las personas con discapacidades, asegurando su inclusión. También, deberá promover que estos emprendan y mantengan actividades productivas, entre otros aspectos. Además, en este artículo, se mandata a que se sancione tanto el abandono como la discriminación y el abuso hacia personas con discapacidad.
- **Artículo N° 49.** Aquí se dispone que las personas y familias que realizan actividades de cuidado de personas con discapacidad, y que requieran una atención permanente, deberán ser cubiertas por la seguridad social del Estado, además de ser beneficiarias para recibir capacitación con tal de mejorar su actividad como cuidadoras.

Capítulo II. Legislación³

En la legislación ecuatoriana, la norma que concentra el tratamiento legal respecto de la inclusión laboral de personas con discapacidad es la **Ley Orgánica de Discapacidades**, del año 2012. Esta, en su Artículo N°1, busca: “Asegurar la prevención, detección oportuna, habilitación y rehabilitación de la discapacidad y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, establecidos en la Constitución de la República (...)”.

Así, sus principios guías, relacionados con la inclusión, no discriminación y responsabilidad social, entre otros, se pueden detallar en los siguientes lineamientos:

- **“No discriminación:** establece que ninguna persona con discapacidad, ni su familia, puede ser discriminada.
- ***In dubio pro hominem:*** en caso de duda respecto a la interpretación de la ley, se aplicará la más favorable para la protección de las personas con discapacidad.
- **Responsabilidad social colectiva:** es deber de todas las personas el respeto de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias.
- **Celeridad y eficacia:** este principio dice relación con la preferencia en la atención en los servicios públicos y privados; esta debe ser expedita y eficaz.
- **Participación e inclusión:** en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos se procurará la participación de las personas con discapacidad.
- **Accesibilidad:** busca garantizar el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, al transporte, a las comunicaciones y a los servicios e instalaciones abiertos al público.

³ Elaborado en base a Mayorga (2018: 111-118).

- **Protección de niños, niñas y adolescentes con discapacidad**” (Mayorga, 2018: 111-112, las negritas son añadidas).

Ahora bien, en su Artículo N° 6 se encuentra la definición de persona con discapacidad, a saber:

(...) toda aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de las causas que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria (...)⁴

Un aspecto importante a destacar de la legislación ecuatoriana es la manera cómo se involucra al entorno de la persona con discapacidad, a través de sus cercanos, bajo la figura del **cuidado y/o responsabilidad sobre la persona con discapacidad**. En efecto, en el Artículo N° 16 de la ley se indica que:

Se reconoce los derechos establecidos en esta Ley en lo que les sea aplicable a las personas con deficiencia o condición discapacitante, y a las y los parientes hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho o representante legal que tengan bajo su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad.

Por otro lado, el Artículo N° 17, de modo muy genérico, reconoce “(...) medidas de acción afirmativa que el Estado adoptará cuando sean necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad que se encuentren en una situación de desigualdad (Mayorga, 2018: 113).

Mientras que el **derecho al trabajo**, en condiciones de igualdad, de las personas con discapacidad queda consagrado en el Artículo N° 45. Tal como señala el artículo:

Las **personas con discapacidad**, con deficiencia o condición discapacitante tienen **derecho a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad** y a no ser discriminadas en las prácticas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación e indemnización de personal y demás condiciones establecidas en los sectores público y privado (las negritas son añadidas).

Para esto, también se observa que se establecen medidas para evitar la discriminación en el espacio laboral, de modo que entregan restricciones tanto a empleadores públicos como privados. Por ejemplo, en el Artículo N° 50, que dice relación con los **mecanismos de selección de empleo**, se indica que: “Las instituciones públicas y privadas están obligadas a adecuar sus requisitos y

⁴ Según indica el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, en su Artículo N° 12, que versa sobre la inclusión laboral, pasarán a formar parte del porcentaje de trabajadores de inclusión aquellos que tengan una discapacidad igual o superior al 30%: “La autoridad nacional encargada de trabajo es competente para vigilar, controlar, dar seguimiento al cumplimiento del porcentaje de inclusión laboral de personas con discapacidad y aplicar las sanciones conforme a lo establecido en la legislación correspondiente. Pasarán a formar parte del porcentaje de inclusión laboral, quienes tengan una discapacidad igual o superior al treinta por ciento”.

mecanismos de selección de empleo, para facilitar la participación de las personas con discapacidad, procurando la equidad de género y diversidad de discapacidad”.

Entre las medidas que considera esta ley para garantizar la inclusión laboral de personas con discapacidad, se encuentran las siguientes:

- **Cuota de reserva.** El Artículo N°47, sobre inclusión laboral, aborda este aspecto. En efecto, se señala que:

La o el empleador público o privado que cuente con un número mínimo de veinticinco (25) trabajadores está obligado a contratar, un **mínimo de cuatro por ciento (4%) de personas con discapacidad**, en labores permanentes que se consideren apropiadas en relación con sus conocimientos, condiciones físicas y aptitudes individuales, procurando los principios de equidad de género y diversidad de discapacidades. El porcentaje de inclusión laboral deberá ser distribuido equitativamente en las provincias del país, cuando se trate de empleadores nacionales; y a los cantones, cuando se trate de empleadores provinciales.⁵

Un aspecto interesante que considera la ley, en relación a la cuota de reserva, la encontramos en su Artículo N° 48 que trata sobre la posibilidad de que la persona con discapacidad sea reemplazada por ‘un sustituto’. En efecto, esta permite que “(...) los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, el cónyuge, la pareja en unión de hecho, el representante legal y en general las personas que tengan a su cuidado a una persona con discapacidad severa, puedan formar parte del cumplimiento de la cuota de reserva como sustitutos” (Mayorga, 2018: 113). Sin embargo, este beneficio tiene límites que tienen que ver con que debe existir no más de un sustituto por persona con discapacidad. A su vez, los empleadores no podrán tener más de un 50% de sustitutos dentro de su cuota de reserva para personas con discapacidad.⁶

- **Beneficios tributarios.** En el Artículo N° 49, la ley considera la exención tributaria cuando se trata de empleadores que contraten trabajadores con discapacidad, o sus sustitutos. En este caso, corre una bonificación del 150% adicional, en lo que respecta al cálculo del monto imponible del impuesto a la renta de las remuneraciones y otros beneficios sociales.

⁵ Además, “(...) los empleadores deben garantizar la integridad de los trabajadores con discapacidad, proporcionando los implementos técnicos necesarios y adecuando el área de trabajo para el correcto desempeño de las funciones. En el caso de las Fuerzas Armadas, de la policía, bomberos y empresas de seguridad privadas, para el cálculo de la cuota se considerará de forma exclusiva al personal administrativo, debido al riesgo que implican las labores operativas para la integridad física de las personas con discapacidad” (Mayorga, 2018: 114).

⁶ “El artículo 10 del reglamento establece que si el sustituto no cumple con el adecuado cuidado y mantención económica de la persona con discapacidad, perderá todos los beneficios a los que tenga derecho. Para efectos del cumplimiento de esta cuota, de acuerdo al artículo 8 del reglamento, las personas deben tener un grado de discapacidad igual o superior al 30% y no al 40% como lo exige la definición de discapacidad del artículo 1 del mismo reglamento” (Mayorga, 2018: 115).

- **Empleo protegido.** Esta ley también establece beneficios tributarios para incentivar la creación de ‘centros de empleo protegido’. En el mismo Artículo N° 49, se indican aquellos espacios de empleo protegido reconocidos por el legislador:

Se podrán constituir **centros especiales de empleos públicos o privados** con sujeción a la Ley **integrados por al menos un ochenta por ciento (80%) de trabajadores con discapacidad**, los mismos que deberán garantizar condiciones adecuadas de trabajo. Para el efecto, las autoridades nacionales competentes en regulación tributaria y los gobiernos autónomos descentralizados crearán incentivos tributarios orientados a impulsar la creación de estos centros (las negritas son añadidas).

- **Garantías de estabilidad laboral.** En el Artículo N° 51, se indica que “(...) las personas con discapacidad gozarán de estabilidad especial en el trabajo, garantizándoles que en caso de su despido injustificado, o el de alguien que tenga a su cargo a una persona con discapacidad, se debe pagar, además de la indemnización establecida, una (...) equivalente a 18 meses de la mejor remuneración” (Mayorga, 2018: 116).

Otro aspecto que se garantiza es que las personas que adquieran una discapacidad: “(...) en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobreviniente, tienen **derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción**, de conformidad con la Ley” (Artículo N° 51).

- **Permisos para rehabilitación.** El Artículo N° 52 de esta ley “(...) establece el derecho de las personas con discapacidad a gozar de permiso para tratamiento y rehabilitación, de acuerdo a una prescripción médica, así como de permisos emergentes inherentes a la condición de discapacidad” (Mayorga, 2018: 117).
- **Permiso especial de maternidad.** En el mismo Artículo N° 52, se contempla la extensión del permiso de maternidad bajo ciertas circunstancias: “El permiso por maternidad se ampliará por tres (3) meses adicionales, en el caso del nacimiento de niñas o niños con discapacidad o problemas congénitos graves” (Artículo N° 52).
- **Crédito preferente.** El Artículo N° 55 entrega beneficios diferenciados para personas con discapacidad: “Las entidades públicas crediticias mantendrán una línea de crédito preferente para emprendimientos individuales, asociativos y/o familiares de las personas con discapacidad” (Artículo N° 55).
- Además, “(...) el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgará créditos quirografarios⁷ reduciendo en un cincuenta por ciento (50%) el tiempo de las aportaciones

⁷ Qurógrafo/a, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dice relación con algo “que es privado y no está autorizado por notario ni lleva otro signo oficial o público”.

necesarias para tener acceso a los mismos. En este caso, no se exigirá como requisito que las aportaciones sean continuas” (Artículo N° 55).

En cuanto a las sanciones, la ley indica que, en caso de incumplimiento de sus disposiciones, “(...) se contemplan multas y/o la suspensión de actividades de la empresa, las cuales se clasifican según su gravedad. Las multas varían desde 1 a 15 remuneraciones básicas unificadas del trabajador privado y la suspensión de actividades varía de uno a 30 días, existiendo un procedimiento administrativo para tal efecto. Lo recaudado es destinado al presupuesto general del Estado” (Mayorga, 2018: 117-118).

Referencias

- MAYORGA, P. (2018). *La inclusión laboral de las personas con discapacidad intelectual en Chile*. Memoria para optar al grado de Lic. en Ciencias Jurídicas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- SALAZAR, P. (2013). “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, en L. González y D. Valadés (eds.), *Constitucionalismo contemporáneo*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- WOLFF, J. (2016). “*New constitutions and the transformation of democracy in Bolivia and Ecuador*”, en A. Schilling-Vacaflor, *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. Routledge.

Normas ecuatorianas

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador (2012). *Ley Orgánica de Discapacidades*. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012_leyorg.dediscapacidades_ecu.pdf
- Dirección Nacional Jurídica, Departamento de Normativa Tributaria (2013). *Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades*. Decreto Ejecutivo 171. Publicado en: Registro Oficial Suplemento 145 de 17-dic.-2013. Última modificación: 27-jun.-2017 Estado: Reformado. Disponible en: <https://www.fomentoacademico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/04/Reglamento-a-la-Ley-Orga%CC%81nica-de-Discapacidades.pdf>

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)