

**Municipio de Distrito Metropolitano de Quito
Secretaría de Inclusión Social**

INFORME TÉCNICO - LEGAL:

**PROPUESTA DE ORDENANZA PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN
PROGRESIVA DEL TRABAJO INFANTIL EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO**

Antecedentes:

La Secretaría de Inclusión Social (SIS) es el organismo encargado de dirigir, planificar, organizar, gestionar, monitorear y avalar las políticas públicas, programas y proyectos para alcanzar la inclusión social en el Distrito; competencias expresadas en el Código Municipal.

En el año 2019, el Consejo de Protección de Derechos (CPD) coordinó la elaboración de un diagnóstico situacional del trabajo infantil en el Distrito Metropolitano de Quito.

Ambas entidades, en articulación con las competentes del nivel central y sociedad civil, propuesta de "*Ordenanza Metropolitana Reformatoria del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el DMQ*" que garantice la prevención, desvinculación y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil.

Mediante oficio No.GADDMQ-DC-GCH-2020-0127-O de 7 de julio de 2020, la Sra. Gissela Chala Reinoso, Concejala Metropolitana, adjunta a este oficio el texto definitivo de propuesta de ordenanza para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el Distrito Metropolitano de Quito, el mismo que ha contado con amplia participación del Consejo de Protección de Derechos, la Comisión Ocasional de Trabajo Infantil, la Secretaría de Inclusión Social y la CIGIS, para la calificación de la iniciativa, el documento contiene: nombre que identifica al proyecto de Ordenanza; exposición de motivos realizado sobre el último diagnóstico sobre trabajo infantil del DMQ realizado por el Consejo de Protección de Derechos; considerandos constitucionales y legales; articulado con las Disposiciones Generales, Transitorias y Derogatorias.

Mediante oficio No. GADDMQ-SGCM-2020-2228-O de 7 de julio de 2020, la Secretaria General del Concejo (E), remite el proyecto de ordenanza en referencia a la comisión bajo su presidencia, a fin de que en cumplimiento de lo establecido en la letra b) del artículo 13 de la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074, se sirva incluir, en un plazo máximo de 15 días, el conocimiento del mismo en sesión ordinaria o extraordinaria de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social. Se deja constancia que la presente revisión de requisitos formales se realiza sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las comisiones en su calidad de órganos asesores del Cuerpo Edilicio y las distintas dependencias municipales, con relación a la revisión de la oportunidad técnica, jurídica y legislativa del proyecto en referencia.

Mediante resolución Nro. 073-CIG-2020 del 03 de agosto de 2020, la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social solicitó a la Procuraduría Metropolitana y Secretaría de Inclusión Social la remisión de informes legales y técnicos del referido cuerpo normativo.

El Ecuador como garantista de derechos cuenta con un marco normativo internacional suscrito y ratificado que obliga a su estricto cumplimiento; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Naciones Unidas proclamaron que la niñez y adolescencia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. La Convención sobre los Derechos del Niños como normativa internacional dispone el derecho de protección contra toda forma de explotación económica y trabajos peligrosos; el Convenio 138 de la OIT que refiere a la edad mínima para el trabajo y, el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil que son instrumentos que conducen a la Erradicación del Trabajo Infantil.

La Constitución de la República contempla el capítulo sobre políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana cuya formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos debe garantizar los derechos de las personas, especialmente de los grupos de atención prioritaria.

Normativa:

NORMATIVA	CONTENIDO
Convención Sobre los Derechos del Niño	<p>Señala expresamente en su preámbulo que para la protección y el desarrollo armonioso de la niñez deben ser tenidas en cuenta las tradiciones y los valores culturales propios de cada pueblo.</p> <p>El art 5 establece: “Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.”</p> <p>Art. 32, resalta el derecho de los niños a estar protegidos contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo peligroso y que pueda ser nocivo para su salud, educación y desarrollo en cualquiera de los aspectos de su vida.</p>
Normas Mínimas para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria	Norma 12 Trabajo Infantil “En los contextos de emergencia, con la posible pérdida de los medios de subsistencia, del sostén de la familia y del acceso a la educación, y cuando las familias se separan o se desplazan, los niños, niñas y adolescentes se vuelven particularmente vulnerables al trabajo infantil (y principalmente) a las Peores Formas del Trabajo Infantil.”
Convenio N°. 138, de la Organización Internacional del	En el Art. 3 numeral 1 se establece “La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los

Trabajo OIT	menores no deberá ser inferior a 18 años”.
Convenio N° 182, de la Organización Internacional del Trabajo OIT	<p>“Sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, y la acción inmediata para su eliminación” compromete a los Estados a tomar medidas inmediatas y eficaces para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil: establece en el Art.1 que “Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”.</p> <p>Art. 3 señala que:</p> <p>“A los efectos del presente Convenio, la expresión ‘las peores formas del trabajo infantil’ abarca:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; (b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; (c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y (d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños”.
	<p>Art. 46 “El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: Numeral. -2 Protección especial contra todo tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de adolescentes no podrá realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal”.</p> <p>Art. 67.- “Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán</p>

Constitución del Ecuador	<p>por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes (...).”</p> <p>Art. 341 “El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia (...).”</p>
Código de la Niñez y Adolescencia	<p>Art. 81 al art. 95. Título V “Derecho a la protección contra la explotación laboral.- Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a que el Estado, la sociedad y la familia les protejan contra la explotación laboral y económica y cualquier forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o nocivo para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, o que pueda entorpecer el ejercicio de su derecho a la educación”; “Se fija en 15 años la edad mínima para todo tipo de trabajo, incluido el servicio doméstico, con las salvedades previstas en el mismo Código, y demás leyes e instrumentos internacionales con fuerza legal en el país”.</p>
Código del Trabajo	<p>Art. 134 Prohibición del trabajo de niñas, niños y adolescentes</p> <p>Art. 135 Horas para la concurrencia a la escuela</p> <p>Art. 136 Límite de la jornada de trabajo y remuneración de los adolescentes</p> <p>Art. 137 Prohibición del trabajo nocturno para menores</p> <p>Art. 138 Trabajos prohibidos a menores</p>
Código Orgánico Integral Penal (COIP)	<p>Art. 105 “Trabajos forzados u otras formas de explotación laboral.- La persona que someta a otra a trabajos forzados u otras formas de explotación o servicios laborales, dentro o fuera del país, será sancionada con pena privativa de libertad de diez a trece años.(...)”</p> <p>Núm. 2. Cuando en estos se utilice a niñas, niños o adolescentes menores a quince años de edad. 3. Cuando se utilice a adolescentes mayores a 15 años de edad en trabajos peligrosos nocivos o riesgosos de acuerdo con lo estipulado por las normas correspondientes. (...)”</p> <p>Art. 108 “Empleo de personas para Mendicidad. La persona que facilite, colabore, promueva o se beneficie al someter a mendicidad a otra persona, será sancionada con pena privativa de libertad de 10 a 13 años”</p>
Código Orgánico de Organización	<p>Es la normativa que define que los GADS municipales tienen entre sus funciones la implementación de los sistemas de protección integral de niñas,</p>

Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD	niños y adolescentes que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Además garantizará la organización y participación protagónica de niñas, niños, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos y destinará presupuesto para grupos de atención prioritaria.
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Art. 3 numeral 2.- Objetivos “Articular y coordinar la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos;” lo cual coadyuva a garantizar la distribución equitativa y presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios. La descentralización y desconcentración se constituye en un quiebre de la política pública que permite una gestión eficiente y cercana a la población.
Ley Para Prevenir y Erradicar La violencia contra las Mujeres	Art. 28.- El ente rector de Trabajo. h) Incentivar en el sector público y privado la implementación de acciones que permitan regular y equiparar los tiempos de cuidado entre hombres y mujeres.

Justificación Técnica

El trabajo infantil es un fenómeno multicausal que tiene su origen en la desigualdad social. Se enmarca en un contexto de relación directa con la pobreza y vulnerabilidad y constituye en todos los órdenes (físico, psicológico, social) un atentado en contra de los derechos universales de las niñas niños y adolescentes.

En el Ecuador, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a estar protegidos contra la explotación laboral. En tal sentido, se prohíbe el trabajo infantil de menores de quince años y el trabajo adolescente será excepcional y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas y peligrosas, por tanto, el trabajo infantil debe ser erradicado, mientras que el trabajo adolescente debe ser regulado y protegido.

Ninguna persona adolescente menor de 18 años debe estar expuesta a riesgos laborales.

Las niñas, niños adolescentes trabajan en ocupaciones que pueden causarles la muerte, lesiones, o alguna enfermedad relacionada con el trabajo, sin descartar los problemas psicosociales. Algunos de los problemas de salud que sufren pueden provocarles una discapacidad permanente o comorbilidad al cabo de algunos años.

No se cuenta con información del número de niñas y niños que mueren, se lesionan o sufren problemas de salud a consecuencia de este trabajo peligroso. Según las estimaciones de la OIT, anualmente mueren 22.000 niños en el lugar de trabajo; no obstante, no existen cifras que den cuenta de la cantidad de accidentes no fatales o de las enfermedades que sufren los niños

trabajadores a causa del trabajo debido a que los sistemas sanitarios no indagan en los antecedentes ocupacionales de las niñas, niños y adolescentes.

En este marco el Ecuador promulgó el Acuerdo Ministerial N°MDT-2015-0131 de junio del 2015, el listado de actividades peligrosas en el trabajo de adolescentes, así como los tipos de riesgos físicos, químicos, mecánicos, ergonómicos, psicosocial y biológico.

Las actividades que realizan en los mercados están relacionadas con la descarga de mercancías de los camiones, venta de alimentos, traslado de compras de los clientes, entre otras. Esto ocasiona en niñas, niños y adolescentes, daños físicos debido a la carga de pesos excesivos, daños psicológicos ya que se exponen a violencia como insultos y daños en su salud.

El "sector informal" es la parte de la economía que incluye las actividades generadoras de ingresos llevadas a cabo por la mayoría de las personas en pobreza, pobreza extrema en los sectores urbanos y urbanos marginales. Este sector agrupa actividades que van desde las que generan los menores ingresos (limpiar zapatos o cuidar carros) hasta ocupaciones más productivas con varios trabajadores subempleados (pesca a pequeña escala, minería, explotación de canteras, actividades agrícolas y comerciales, talleres, entre otros).

Según el Diagnóstico Situacional sobre Trabajo Infantil (CPD, OSE, 2019):

“(…) En el DMQ, el 72,8% de las niñas, niños y adolescentes estudia y trabaja; de ellos el 45,8% tienen entre 5 y 14 años y el 27,1% tienen entre 15 y 17 años. El 15,7% se dedican sólo a trabajar; de los cuáles el 8,7% tienen entre 5 y 14 años y el 7% entre 15 y 17 años. Así mismo, el 11,4% de la niñez y adolescencia encontrado en hogares donde hay presencia de niñas, niños y adolescentes que trabaja en el DMQ, refiere que ni estudian ni trabajan –son NINIS–; sin embargo, el 8,9% tiene entre 5 y 14 años y sólo el 2,5% tiene entre 15 y 17 años. Se hace evidente que la mayoría de las niñas, niños y adolescentes en el DMQ con menos de 15 años trabajan. (...) al desagregar estos mismos datos por el sexo de las niñas, niños y adolescentes que trabajan, el 53,3% son niños y el 46,7% son niñas. Ahora bien, del total de niñez y adolescencia que estudian y trabajan (72,8%), el 46,8% corresponde a niños y el 26,1% son niñas –la mitad–. Del total de quienes sólo trabajan (15,7%), el 13,1% son niños –5 veces más– y el 2,6% niñas. Y de la totalidad de NINIS (11,4%), el 7,8% son niños y el 3,7% niñas –también la mitad–. También es evidente que existe una diferencia importante en cuanto a los roles de género y el trabajo infantil, dato que debe analizarse con los distintos tipos de actividades y lugares de trabajo que se realizan. (CPD 2019, 45) (...) al desagregar la tipología del trabajo infantil por administraciones zonales, se observa que la niñez y adolescencia que trabaja y no estudia –trabajo prohibido– presenta porcentajes más altos que el promedio del DMQ (15,7%) en las administraciones zonales Eugenio Espejo (25,4%), Manuela Sáenz (25%), Tumbaco (21%) y Calderón (18%). En cuanto a aquellas y aquellos que ni estudian ni trabajan (NINIS), el porcentaje es seis veces mayor al del promedio del DMQ en la administración zonal Eloy Alfaro (66,7%), porcentaje que se reduce al 27,3% en Calderón y al 12,5% en Quitumbe, con la particularidad de que no se registran NINIS en las otras 5 administraciones zonales. Llama la atención que el 87,6% –casi 9 de cada 10– niñas, niños y adolescentes que viven en hogares donde existe trabajo infantil ellos y ellas son un trabajador familiar no remunerado.¹⁷ De este total, el 90,7% es una niña o un niño de 5 a 14 años y el 79,9% es una o un adolescente de 15 a 17 años. Sólo el 3,8% realizan trabajos por cuenta propia, sin embargo, al desagregar por edad, el 2,4% tienen entre 5 y 14 años y 7,2% entre 15 y 17 años. Es preocupante y constituye otra alerta

que el 3,4% realizan trabajos no remunerados en otros hogares distintos a los suyos y que, al desagregar por edad, el 4% tengan entre 5 y 14 años y el 2% entre 15 y 17 años. Por otra parte, laboran como jornaleros o peones el 2,6% del total de niñas, niños y adolescentes, que al desagregar por edad el 1,9% tienen entre 5 y 14 años y el 0,7% entre 15 y 17 años. Y como empelados u obreros privados un total de 2,4%, que al desagregar por edad el 0,7% tienen entre 5 y 14 años y sube al 6,3% aquellos que tienen entre 15 y 17 años. Estos serán los que tendrán seguridad social. De las y los adolescentes entre 15 y 17 para quienes está permitido trabajar, el 77% no tienen ningún tipo de seguro y su salario mensual es de 23 dólares (\$22 en el caso de las mujeres). Mientras que los que tienen seguro social ganan en promedio 90 dólares (\$89 las adolescentes y \$91 los adolescentes), por lo que también realizan trabajo infantil prohibido al no cumplir con la normativa laboral vigente. (...) De los datos analizados, llaman la atención la cantidad de trabajo que se realiza en los espacios públicos (20,7%); el trabajo que se realiza en el hogar propio (16,8%); el trabajo agrícola (5,9%) y el trabajo que se realiza en hogares distintos al propio (5,1%) (CPD, 2019).

La propuesta de ordenanza tiene por objetivo: garantizar los derechos de niños/as y adolescentes en el Distrito Metropolitano de Quito y su protección contra el trabajo infantil, mediante la implementación de normas, políticas públicas, servicios, asignación de recursos y demás acciones de prevención, atención, protección y restitución de derechos, que garanticen la erradicación del trabajo infantil, así como el trabajo normado y protegido de los adolescentes a partir de 15 años de edad. Aspecto que se enmarca en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025, eje "Quito Ciudad Solidaria" y política "Garantizar una política social intercultural que promueve la cohesión, la igualdad y los derechos humanos".

1.1. Beneficiarios directos

- Niñas, niños, adolescentes menores de 15 años en situación de trabajo infantil y sus familias en el DMQ.
- Adolescentes entre 15 y 18 años en situación de trabajo infantil en el DMQ.
- Familias en situación de pobreza, vulnerabilidad y riesgo de trabajo infantil en el DMQ.

1.2. Impacto (meta)

Atender de manera integral la problemática del trabajo infantil en el Distrito Metropolitano de Quito, mediante el incremento de los niveles de articulación de acciones de prevención, desvinculación y restitución de derechos de la población objetivo.

Incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios para la erradicación del trabajo infantil a fin de asegurar calidad, seguimiento y cumplimiento de las metas planificadas, de manera progresiva e intensificada hasta incidir en la reducción y erradicación de la tasa en el DMQ.

Justificación Legal

El proyecto de ordenanza en referencia cumple los requisitos formales determinados en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, esto en concordancia con la Resolución del Concejo Metropolitano No. C074.

- Se refiere a una sola materia.
- Se hace la exposición de motivos.

- El articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza.
- El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos.

El presente proyecto de ordenanza contiene un artículo, cuatro disposiciones generales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

Norma afectada

Código Municipal, libro II

Conclusión

En el marco de sus atribuciones y competencias, la Secretaría de Inclusión Social como entidad responsable de coordinar y articular la implementación de las políticas públicas, planes, programas y proyectos para el ejercicio de derechos de los grupos de atención prioritaria, considera viable técnica y legalmente la propuesta de ordenanza para la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en el Distrito Metropolitano de Quito, instrumento que contribuirá significativamente a prevenir, desvincular y restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo infantil, mediante la implementación de acciones institucionales interconectadas e integrales, en corresponsabilidad con la familia y la comunidad

Recomendación

Al ser una normativa que reforma el Código Municipal, se considera necesario proceder con su difusión y distribución entre los distintos actores a cargo de su implementación, seguimiento y supervisión.

Elaborado por:	Darío Terán Pazmiño – Coordinador de la Dirección de Gestión de la Inclusión	
Aprobado Técnicamente por:	Ab. Miriam Jácome - Directora Metropolitana de Gestión de la Inclusión - Secretaría de Inclusión Social.	
Aprobado Legalmente por:	Ab. Carlos Berrú - Asesor Legal Secretaría de Inclusión Social.	

Fecha de aprobación del Informe	12-08-2020
---------------------------------	------------