

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Programa de Maestría de Investigación en Derecho

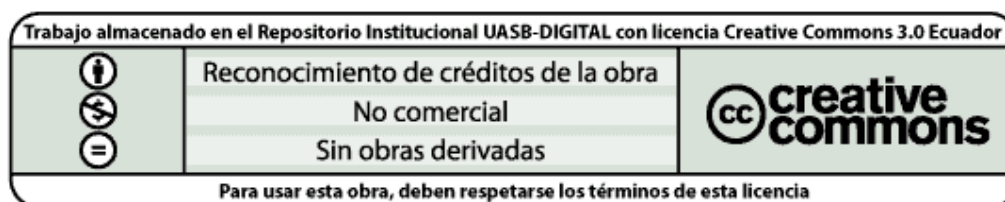
Mención en Derecho Constitucional

**El principio de estabilidad laboral en la Constitución del 2008  
tras la flexibilización laboral**

**Autor:** José Rafael Núñez Rodas

**Tutor:** Elisa Lanas

**Quito, 2016**



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, José Rafael Núñez Rodas, autor de la tesis intitulada: “El Principio de Estabilidad en la Constitución del 2008 tras la flexibilización laboral”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, Distrito Metropolitano, 23 de marzo del 2016

Firma: .....

## Resumen

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis del principio de estabilidad laboral a partir de la Constitución del 2008 tomando como antecedente la experiencia de la flexibilización y precarización del derecho humano al trabajo.

El análisis se inicia situando al derecho del trabajo en un contexto histórico, abordando en primer lugar una definición conceptual del trabajo.

En el capítulo uno se evoca la globalización, misma que trajo consigo la flexibilización laboral a través de la desregulación normativa. Con los antecedentes propuestos se demuestra la forma en que se precarizó el derecho al trabajo en Ecuador, en especial, en relación a uno de sus principios fundamentales: el de estabilidad en el trabajo. Históricamente es este el punto de inflexión, en el que a través de un movimiento constituyente se dicta la Constitución del 2008, por lo que al concluir el capítulo, se describen los principales lineamientos que a través del nuevo paradigma, vienen a definir el derecho al trabajo en el Ecuador.

En el capítulo dos se describe en primer lugar la obligación del Estado de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la constitución y los tratados internacionales. A continuación se efectúa un análisis de los principales instrumentos normativos en materia laboral, expedidos sobre las bases de la constitución del 2008, privilegiando, como antes el análisis en relación al principio de estabilidad laboral. Esos instrumentos son: el Mandato 8, el Decreto Ejecutivo No. 8; y, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.

Se cierra el trabajo investigativo con las conclusiones.

A mi esposa, mis hijos y mis nietos.

## Tabla de contenidos

Introducción.....	7
Capítulo Primero La Flexibilización Laboral y el Garantismo Constitucional	8
1.1. Antecedentes. El trabajo .....	8
1.1.1. Fuentes normativas del trabajo, valores y principios .....	13
1.1.2. Contenido Mínimo del derecho al trabajo o estándares internacionales .....	17
1.2. La Globalización como origen de la flexibilización laboral y precarización del trabajo.....	19
1.2.1. ¿Qué es la flexibilización Laboral? .....	26
1.2.2. Instrumentación de la flexibilización laboral en el Ecuador: desregulación normativa y precarización .....	28
1.2.3. El principio de estabilidad laboral .....	42
Capítulo Segundo Acciones y omisiones del Estado ecuatoriano en materia de estabilidad laboral.....	47
2.1. El derecho al trabajo y sus garantías en la Constitución del 2008 .....	47
2.1.1. Obligación de adecuación formal y material de la Constitución..	51
2.2. Breve análisis de las principales normas laborales expedidas a partir de la Constitución del 2008, en referencia al principio de estabilidad laboral.	57
2.2.1. Mandato Constituyente No. 8.....	57
2.2.2. Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral.....	60
2.2.3. Decreto Ejecutivo No. 1701 .....	63
2.2.4. Decreto Ejecutivo No. 813 .....	66
2.2.5. Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales .....	75
2.2.6. Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar .....	75

Conclusiones.....	86
Bibliografía.....	88
Anexos.....	94

## **Introducción**

El presente trabajo investigativo tiene como objeto el análisis del principio de estabilidad laboral a partir de la Constitución del 2008 tomando como antecedente lo que generalmente conocemos como una dura experiencia de flexibilización y precarización del derecho humano al trabajo en el Ecuador en un período de aproximadamente 15 años entre los años de 1990 y 2008.

En el 2008 la Constitución aprobada determina los parámetros para concebir y desarrollar el derecho al trabajo en el Ecuador, mas, tras ocho años de vigencia, ¿se ha materializado la norma constitucional? Se exponen evidencias de que avanzamos poco, y cuando han salido del escenario los gobiernos neoliberales, persiste precarización, ahora, en el trabajo del sector público.

Al inicio del primer capítulo se presenta una visión conceptual del derecho al trabajo, como antecedente. Luego se presenta una visión histórica de la flexibilización laboral en el Ecuador, su origen e implementación, a través de la desregulación normativa, así como su efecto inmediato: la precarización del trabajo. El análisis se orienta a privilegiar una visión sobre todo desde el principio de estabilidad, que es uno de los elementos más importantes en el contenido esencial del derecho al trabajo, para aterrizar en el desarrollo del derecho desde la Constitución ecuatoriana del 2008.

En el segundo capítulo se abordan estándares internacionales y constitucionales inscritos en la Carta Magna, como fundamento para la materialización del derecho a la estabilidad, frente a lo cual se contrastan acciones y omisiones de gobierno, que evidencian la falta de decisión política para poner en real vigencia el estado constitucional de derechos en el ámbito laboral.

## Capítulo primero

### La Flexibilización laboral y el garantismo constitucional

La Constitución que lleva ocho años en vigencia ha planteado numerosas normas para solucionar problemas coyunturales, que no se concretan en una sólida y permanente garantía del derecho al trabajo, como lo expresa la laboralista Angélica Porras:

En los últimos años, las innovaciones que trajo consigo la Constitución de 2008 exigieron un impulso para el cambio de la legislación en general; a pesar de que existe consenso al respecto, los principales códigos no han sido sustituidos. Se mantienen el Código Civil, Penal, del Trabajo, Comercio, etc. De todas formas, la discusión sobre el Código Penal está en marcha y se cree que pronto ocurrirá lo propio con el Código del Trabajo. En esta ocasión, parece que el discurso, al menos de la institucionalidad estatal, es que se debe empujar un nuevo Código del Trabajo (...).<sup>1</sup>

#### 1.1. Antecedentes. El trabajo

Para iniciar entonces es necesario fundamentar conceptualmente qué es y cómo se plantea el derecho al trabajo como institución social y jurídica, así como derecho humano, a fin de comprender el posterior análisis de la flexibilización laboral y reinstitucionalización formal del derecho en la Constitución ecuatoriana.

La palabra *trabajo* expresa el resultado de la acción de trabajar, cuyo primer significado es: “1. Ocuparse en cualquier actividad física o intelectual”.<sup>2</sup> Esta definición básica es percibida por María Pía Chirinos desde la filosofía como una relación de servicio del hombre a la sociedad así:

El trabajo podría definirse como una actividad que lleva a cabo el hombre o la mujer, con la participación de sus facultades y potencias intelectuales y corporales, para alcanzar en primer lugar aunque no exclusivamente unos bienes internos -

---

<sup>1</sup> Angélica Porras Velasco, “Las reformas laborales en el Ecuador”, en *¿Estado constitucional de derechos?: Informe sobre derechos humanos Ecuador 2009* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH Abya Yala).

<sup>2</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, <<http://dle.rae.es/>>.



conocimientos prácticos, teóricos, habilidades, experiencia, etc. - y contribuir a la mejora de las distintas dimensiones de la vida humana. El trabajo refleja una dimensión social: se aprende dentro de una comunidad, se realiza en servicio de los demás y contribuye al enriquecimiento de las tradiciones y culturas dentro de las que se desarrolla. Además, todo trabajo está intrínsecamente abierto a la perfección moral del ser humano: el trabajador mejora en su trabajo y también en cuanto hombre cuando posee determinadas virtudes y, a la vez, el trabajo se presenta como una ocasión muy propicia para alcanzarlas.<sup>3</sup>

Hasta aquí una noción básica. A continuación presentamos en contexto histórico la noción de *trabajo productivo*, que alimenta la concepción común y corriente, bajo la cual, la sociedad actual percibe al trabajo en la práctica, en función exclusivamente del interés económico.

En el siglo XVIII, a inicios de la revolución industrial, en Inglaterra, acorde a los momentos que vivía la sociedad europea, se instaura la idea generalizada de que el trabajo podía ser únicamente productivo e improductivo. La productividad es el único objetivo y parámetro. Juan Carlos Rodríguez<sup>4</sup>, señala que fueron los fisiócratas quienes arrancan con la noción de productividad, bajo el argumento de que la explotación económica de la tierra era la única actividad capaz de generar excedentes. Esta idea, fue rebatida por los economistas clásicos, y son principalmente: David Ricardo, Adam Smith y John Stuart Mill, quienes también vinculan al trabajo directamente con la productividad pero centrándola en el ámbito comercial, resultante del industrial. Smith sostuvo que el trabajo productivo era aquel: “que añade valor al objeto al que se incorpora, y *resulta en una mercancía*, fundamentalmente tangible y almacenable, con algún valor de mercado”.<sup>5</sup> Mill no difiere mucho de Smith, y solo le agrega una calidad de consumo. Se observa entonces que *trabajo*, para estos pensadores, era básicamente aquel que permitía acumular capital, exclusivamente bajo la noción de productividad, noción utilitarista que en nada alude al trabajador, convirtiéndolo en instrumento o mercancía.

---

<sup>3</sup> María Pía Chirinos, “Trabajo”, en Francisco Fernández Labastid y Juan Andrés Mercado, edit., *Philosophica: Enciclopedia filosófica on line* (2009), <<http://www.philosophica.info/archivo/2009/voces/trabajo/Trabajo.html>>.

<sup>4</sup> Juan Carlos Rodríguez Caballero, *La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico* (tesis de maestría, Universidad de Valladolid, 2003), 182, en <<http://descargas.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02493064111461495222202/012029.pdf>>. Edición electrónica.

<sup>5</sup> *Ibíd*, 184.

Sin embargo, otros economistas clásicos también, como Jean Baptiste Say y John Ramsey McCulloch, sí se apartan, y explican que la productividad se relaciona, no con la posibilidad de creación de bienes materiales, sino con la creación de utilidad,<sup>6</sup> concepto que va más allá del mero comercio. Finalmente, el mismo autor Rodríguez expresa que Karl Marx fue el último que alentó el debate entre lo productivo e improductivo, agregando que posteriormente este debate desapareció de la ciencia económica, dejando de todos modos planteada la existencia del trabajo *socialmente útil*, aunque la percepción generalizada de la actividad laboral ligada a la productividad económica seguía firme.

De lo expuesto podemos inferir que la primera forma liberal (mercantilista) percibe al trabajo desde una concepción exclusivamente económica (capital), donde solo la productividad cuenta. Si bien algunos economistas clásicos van un poco más allá, y esta línea será más tarde recogida por la tercera vía y el socialismo democrático, fue solo el marxismo quien entró al debate con su concepción de la utilidad social del trabajo, pero no más, pues siempre lo percibirá como uno más de los factores de producción.

Ya no fue solo la tierra quien produce beneficios o excedentes, con la renta, sino el salario para el trabajo y el interés para el capital. Lo real, de todos modos es que esta concepción económica y utilitarista existe hasta nuestros días, en una sociedad marcada por la ausencia de principios y valores para la cual el ser humano es pospuesto al capital.

A la época que evocamos, segunda mitad del siglo XVIII, se aborda un problema recurrente, que aún no ha sido resuelto del todo: ¿debe el trabajo asociarse necesariamente a la productividad económica? Capitalismo y socialismo difieren, afirmándolo el primero, negándolo el segundo. En mi opinión, pueden existir actividades improductivas, económicamente hablando, y afirmo lo expuesto, porque para los mismos fisiócratas, en el concepto de Adam Smith, el trabajo improductivo también: “genera servicios intangibles, que no añaden valor directamente y que, difícilmente se pueden almacenar.”<sup>7</sup> Smith consideraba que los servicios eran trabajo improductivo, aunque merecieran recompensa. En esa línea, los únicos servicios productivos eran los de los comerciantes e intermediarios, pues, él concebía que la improductividad se relacionaba con no contribuir directamente al crecimiento. Mill, a

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*, 187-8.

<sup>7</sup> *Ibíd.* 184-5.

su vez planteaba que el trabajo productivo era aquel que producía riqueza<sup>8</sup>, en consecuencia, el trabajo improductivo era aquel que no la producía. Fue frente a estos planteamientos que Karl Marx se refirió al *trabajo necesario o socialmente útil*. Expresaba que las categorías productivo - improductivo, eran creaciones del capitalismo, encaminado a servir al capital, y cuando se superara la concepción capitalista del trabajo, se hablaría del trabajo necesario o socialmente útil, refiriéndose a *útil* como un recurso “para atender las necesidades del hombre en su sentido más amplio”.<sup>9</sup> Podemos rescatar en este aporte que el trabajo posee ya un sentido más amplio, no sólo enfocado al servicio de la economía, sino del propio ser humano y la sociedad.

Cabe hacer una precisión que considero oportuna, en relación al hecho de que es importante diferenciar los conceptos de *trabajo* y *empleo*, que se consideran sinónimos, lo que constituye un error. Cuando hablamos universalmente de derecho al trabajo no hablamos de derecho al empleo, pues, desde las definiciones tienen clara diferencia. Así la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el *empleo* como: “Trabajo efectuado a cambio de pago. También se refiere al número de personas bajo un régimen de autoempleo o empleo remunerado.”<sup>10</sup> En tanto que al *trabajo* como el: “Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.”<sup>11</sup>

Nótese que al referirse al trabajo expresa que se trata de *actividad humana*, entrañando remuneración o no, lo que no es necesariamente pago, para bienes o servicios, para satisfacer necesidades, o proveer medios de sustento necesarios. El concepto de *empleo* en tanto se inicia definiendo como *trabajo* a cambio de pago, de modo que el trabajo viene a ser el género y el empleo la especie. La misma OIT así lo reconoce al clasificar en el tesoro al trabajo como término genérico (BT) y al empleo como término específico (NT). BT y NT son las abreviaturas utilizadas por la OIT<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* 190.

<sup>9</sup> Ruy Mauro Marini, “El concepto de trabajo productivo: nota metodológica” en *América Latina, dependencia y globalización Siglo del Hombre* (Bogotá: CLACSO, 2008) 280, <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/marini/09concepto.pdf>>, consulta: 20 de diciembre, 2015. Edición electrónica.

<sup>10</sup> Organización Internacional del Trabajo (en adelante citado como OIT), *Tesoro de la OIT*, <<http://www.ilo.org/thesaurus/defaultes.asp>>, consulta 20 septiembre 2015 20h00.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

Esta diferencia aparentemente anodina, pero en realidad importante, la encontraremos más adelante al definir *trabajo decente*<sup>13</sup> y *trabajo digno*, en el capítulo segundo. Efectivamente, el trabajo como tal, atañe a casi todos los seres humanos, tratándose de actividades consustanciales a su naturaleza humana, sean o no remuneradas, en tanto que para el empleo, sí deben ser contra un pago, y en esta especie se puede hablar de ausencia de empleo o desempleo. Esto es importante para la OIT en el desarrollo de conceptos, pues en su mandato contempla el interés de todos los trabajadores, sin importar si se trata de aquellos que se encuentran en el mercado de trabajo, estructurado o no. En el mismo documento el organismo internacional señala que casi todas las personas trabajan, pero no todas tienen un puesto de trabajo.

En adición a lo anterior, se debe recordar que esta entidad se está enfocando en la actualidad más al tema del mandato del trabajo decente, cuyos objetivos abarcan a una visión en sí del ser humano. No se aplica únicamente al empleo, sino también al desempleo; a personas que trabajan por cuenta propia, en actividades productivas no remuneradas, personas que desarrollan su trabajo sin garantías, y sin mínimos estándares de seguridad, etc. El enunciado comparativo anterior se concreta con más agudeza en expresiones de Zygmunt Bauman<sup>14</sup> cuando este expresa que el trabajo se relacionó únicamente con aquél remunerado, con el del mundo de los hombres, con el que se podía vender, el doméstico, reproductivo, y de autosustento, realizados sobre todo por las mujeres, fueron olvidados y equivalentes al desempleo.

En una visión más razonada y completa, más aplicable al Ecuador, tenemos el aporte de la autora Elisa Lanás Medina:

A partir de la entronización del trabajo asalariado como componente central del concepto de trabajo, se hace necesario señalar la relevancia social y económica de otras formas de trabajo que no encajan dentro de los estrechos márgenes de lo que se concibe como actividad laboral en sentido estricto. En ese orden, la doctrina laboral que ha estudiado el tema,<sup>15</sup> establece las siguientes categorizaciones de trabajo no asalariado: *tareas domésticas*, *autoproducción*, *voluntariado social* y *prosumo*. Las primeras son aquellas actividades diversas y heterogéneas, de carácter privado,

---

<sup>13</sup> OIT, “Memoria del director general Juan Somavia: Trabajo decente” (Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión, Ginebra: junio de 1999), <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>>, consulta: 25 de noviembre, 2015.

<sup>14</sup> Zygmunt Bauman, *Trabajo, Consumismo y nuevos pobres* (Barcelona: Gedisa, 1999), 148.

<sup>15</sup> Josep Blanch, *Teoría de las relaciones laborales* (Barcelona: Ed. UOC, 2003), 40.

relacionadas con el mantenimiento cotidiano del propio hogar. Por autoproducción se entiende la producción orientada principalmente al consumo de los propios productores, vinculada a las sociedades agrícolas. Voluntariado social son las tareas con efectos económicos, ejecutadas desinteresadamente, sin la compensación salarial ni el carácter obligatorio que conlleva un contrato laboral. Y finalmente el prosumo, que es la actuación económica en que el mismo agente es, a la vez y en parte, productor y consumidor del servicio que recibe (como ocurre en un cajero automático o en un restaurante de autoservicio).<sup>16</sup> Aparte de las formas de trabajo no asalariado mencionadas arriba, que pertenecen también al mundo occidental, las comunidades indígenas (...).<sup>17</sup>

Esta categorización es mucho más rica en contenidos y desarrolla lo que de manera amplia e integral determina el Art. 325 de la Constitución del Ecuador, desmarcándose de la tradicional concepción del trabajo productivo.<sup>18</sup>

### **1.1.1. Fuentes normativas del trabajo, valores y principios**

Evocados los aportes históricos doctrinales precedentes podemos enfocarnos a una visión de fuentes normativas del derecho al trabajo, remarcando los elementos más importantes relativos a valores, principios y reglas.

El concepto constitucional de trabajo, en consecuencia, la noción que recoge el núcleo o contenido esencial del derecho se encuentra en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador en los siguientes términos:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Elisa Lanas Medina “Evolución del concepto de trabajo en las comunidades de la sierra norte de Ecuador: aportes para un enfoque amplio”, Paper Universitario, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2013), 51, <<http://hdl.handle.net/10644/3358>>.

<sup>18</sup> El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores. *Constitución de la República del Ecuador* [2008], art. 325, ([Quito]: Asamblea Nacional, s.f.).

<sup>19</sup> *Ibíd.*, art. 33.

Llegar a esta definición en la Constituyente 2007-2008 requirió un amplio aporte desde lo económico, filosófico, lo social, y también lo político, pero lo que contribuyó decisivamente en la definición del trabajo como institución y como derecho, fueron los contenidos de la doctrina y legislación internacional, en especial aquella que tiene carácter fundacional y por ende obliga al estado a así definirlo, con unas características mínimas.

Valores y principios señalados en esa normativa han sido recogidos y así se los encuentra plasmados en el Art. 33 de la Constitución. Es así que acorde al tipo de estado escogido por el Ecuador: “Estado Constitucional de derechos y justicia”,<sup>20</sup> en esta definición se encuentran sintetizados aportes históricos doctrinarios y normativos universales que conjugados con valores y principios se concretan en el Art. 33, son ampliados en los artículos del 325 al 333<sup>21</sup>, y se desarrollan ampliamente en el Objetivo 9 del Plan del Buen Vivir<sup>22</sup>, que es el instrumento para la ejecución del derecho al trabajo en el Ecuador como política de estado.

De este modo, la definición del Art. 33, fundamentada en lo antes descrito, recoge elementos como los siguientes: *derecho*, tanto social, como económico, enriqueciéndolo recíprocamente con la noción de *deber*. Se nutre de valores fundamentales como: *realización personal*, que en este caso entraña una noción de proyecto de vida, al que se agregan: *respeto*, *dignidad*, y libertad, que son componentes transversales básicos de todo derecho humano, y en especial del derecho al trabajo.

Encontramos también principios que configuran una identidad más específica como: *deber social*, *economía*, *vida decorosa*, *justicia*, *salud*, y otros elementos como: *elección* y *aceptación*. De este modo encontramos que es en este enunciado en donde se establece el contenido esencial del derecho al trabajo, que constituye a la vez, el punto de partida normativo para nuestro sistema jurídico, fundado en valores principios y reglas.

Este contenido escrito en la norma constitucional no fue fruto del azar o creación original del constituyente. La experiencia de una flexibilización laboral

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, art. 1.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, tit. VI, “Régimen de Desarrollo”, cap. sexto, “Trabajo y producción”, sección tercera, “Formas de trabajo y retribución”, art. 333.

<sup>22</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, 1ª ed. (Quito: 2013), <<http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013%202017.pdf>>. Edición electrónica.

perniciosa, anterior al año 2008, había sumido al país en una profunda situación de precarización, de la que salió remozado en el ámbito normativo.

Como lo determina la Constitución, fuente de derechos y obligaciones, respecto de la jerarquía normativa:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. (...) La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.<sup>23</sup>

El constituyente, con acierto, partió de normas internacionales imperativas que contractualmente obligan al Ecuador a observarlas. Tenemos así el Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que sobre el trabajo determina:

1. Toda persona tiene *derecho*\_al trabajo, a la *libre elección* de su trabajo, a condiciones *equitativas* y satisfactorias de trabajo y a la *protección*\_contra el desempleo; 2. Toda persona tiene derecho, *sin discriminación* alguna, a igual salario por trabajo igual; 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la *dignidad humana* y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.<sup>24</sup>

Se puede apreciar que aquí se expresan conceptos de: *derecho, libertad, equidad, protección, no discriminación y dignidad*.

Así mismo, los Arts. 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expresan:

---

<sup>23</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 424.

<sup>24</sup> Organización de las Naciones Unidas (en adelante citado como ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, (Ginebra: 1948).

## Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el *derecho a trabajar*, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un *trabajo libremente escogido* o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. 2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Art. 7.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un *salario equitativo* e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de *existencia dignas* para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.<sup>25</sup>

Como podemos apreciar, también aquí se enuncian conceptos de los que se nutre nuestra norma constitucional, como: *derecho, libertad, desarrollo económico, social, equidad, dignidad*, entre otros.

Por último, en el Art. 14 de la Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre se expresa respecto del derecho al trabajo:

Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en *condiciones dignas* y a seguir *libremente* su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de

---

<sup>25</sup> ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales (16 de diciembre de 1966). Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.



empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de *vida conveniente* para sí misma y su familia.<sup>26</sup>

Encontramos una vez más conceptos de: *derecho, dignidad, libertad y vida conveniente*. Se evidencia que el concepto de trabajo recogido en el Art. 33 de la Constitución tiene una sólida vertiente histórica y jurídica fundada en instrumentos internacionales de indudable trascendencia, asegurándonos certezas conceptuales suficientes para garantizar el derecho. Es este el concepto que debemos manejar en adelante. Este artículo es de aplicación directa por mandato constitucional, ya que el Art. 11 de la Carta Magna, señala: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación (...)”.<sup>27</sup>

### **1.1.2. Contenido mínimo del derecho al trabajo o estándares internacionales**

El contenido mínimo del derecho al trabajo viene claramente establecido en la Observación General 18 de la Organización de las Naciones Unidas, anotando que dicho documento define los estándares internacionales sobre la base de los Arts. 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en especial el Art. 6, de ahí que determina:

El derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de su artículo 6, trata este derecho más extensamente que cualquier otro instrumento. El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o

---

<sup>26</sup> Organización de los Estados Americanos (en adelante citado como OEA), *Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre*, (Bogotá: 1948). Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá.

<sup>27</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 11, num. 3.

aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad. (...) El derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. (...) El Convenio N° 158 de la OIT, sobre la terminación de la relación de trabajo (1982) establece la legalidad del despido en su artículo 4 e impone, en particular, la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido así como el derecho a recursos jurídicos y de otro tipo en caso de despido improcedente.<sup>28</sup>

En cuanto a estándares propiamente dichos, en el segundo capítulo del mismo instrumento se señala que el ejercicio laboral supone el ejercicio de los siguientes elementos:<sup>29</sup>

a) *Disponibilidad*. Los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él; b) *Accesibilidad*. El mercado del trabajo debe poder ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados Partes. La accesibilidad reviste tres dimensiones (...); y, c) *Aceptabilidad y calidad*. La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.

En el Ecuador la flexibilización laboral se instrumentó a través de la desregulación de normas inherentes al trabajo, reformando o derogando leyes, acuerdos, decretos ejecutivos y decretos ley, que fueron desmontando la de por sí tenue estructura que si bien no era lo mejor, sí brindaba algunas garantías al trabajador como lo expresa Angélica Porras en la revista FORO:<sup>30</sup>

Uno de los avances más interesantes del Código es *la incorporación de los principios y derechos contenidos en los convenios internacionales*, sobre todo los de

---

<sup>28</sup> ONU, *Observación general N° 18. El derecho al Trabajo*, (35° período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (2006), aprobada el 24 de noviembre de 2005. Énfasis añadido.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> Angélica Porras Velasco: “La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo”. *Foro: Revista de Derecho*, No. 19, (Quito: UASB-Ecuador/CEN, 2013), 9.

la OIT, dándoles categoría de fuentes del derecho laboral. Vale la pena mencionar algunos de ellos: en el ámbito del derecho individual del trabajo, la *irrenunciabilidad de los derechos* de los trabajadores, con lo que cualquier estipulación en contrario, resulta nula; la interpretación más favorable al trabajador, en caso de duda sobre el alcance de una norma laboral se aplica *el principio in dubio pro operario*; la aplicación de la norma más favorable al trabajador cuando existan varias normas aplicables, *principio pro operario*; la *intangibilidad de los derechos* reconocidos a los trabajadores, es decir, la imposibilidad de que una norma posterior desconozca derechos de los que ya gozan los trabajadores<sup>31</sup>; *la estabilidad laboral, es decir, la prohibición de terminar de manera arbitraria el contrato de trabajo* sino en la forma establecida en la ley, caso contrario, genera derecho a indemnizaciones; la limitación de la jornada del trabajo a 44 horas, que luego fue reducida a 40 horas en 1981.

## **1.2. La globalización como origen de la flexibilización laboral y precarización del trabajo**

Si bien el Art. 33 es la norma rectora en materia de trabajo, con valores, principios y reglas, nada nos asegura que esta, por sí sola, determine el logro material de lo ahí dispuesto. La realidad puede ser diferente, y de hecho lo es, cuando la dialéctica entre capital y trabajo mantiene a sus actores en permanente tensión. Y esto porque la relación entre las partes es asimétrica, el poderoso empleador y el débil trabajador, cuando se relacionan, generalmente lo hacen de acuerdo a los intereses del primero. Es así entonces que el derecho al trabajo posee condiciones específicas que deben ser tomadas en cuenta a la hora de analizar la relación laboral, esto es garantizarla, a cuyo efecto además el estado posee un papel tuitivo irrenunciable.

En la antigüedad la relación amo/esclavo; en la Edad Media y Premoderna la relación burgués/siervo o señor/súbdito; en nuestros días la relación patrón/asalariado, empleador/trabajador, y hasta las condiciones subjetivas del trabajador, en su hogar, en su familia y su entorno, en el caso del trabajo de autosustento o cuidado, entrañan circunstancias que van más allá del solo contrato entre el dueño del capital y el que brinda su fuerza de trabajo.

---

<sup>31</sup> Julio César Trujillo, *Derecho del Trabajo*, tit. I, (Quito: PUCE, 1986), 48-50.

Si bien el inicio de la época moderna estuvo marcada por hechos decisivos como son la evolución del pensamiento con la Ilustración, la invención de la imprenta, la expansión colonial y el renacimiento, la época actual se encuentra marcada por hechos decisivos que desatan el cambio trascendental de nuestra sociedad, aunque ello no signifique precisamente que *per sé*, mejoren la condición del ser humano. Esos hechos son: la pérdida de hegemonía de las grandes potencias tradicionales, dos conflagraciones mundiales con caracteres trágicos por la cantidad de vidas humanas perdidas, la crisis del capitalismo que, como sistema, muestra síntomas inequívocos de agotamiento, no obstante lo cual, habida cuenta de la presencia de grandes intereses, sobre todo de tipo económico, se niega a desaparecer; la transnacionalización de derechos especialmente civiles y políticos que llevaron a la institucionalización de la antigua Liga de Naciones en pro de la ONU; la difusión con alcance universal de la información y la tecnología a límites insospechados, especialmente con el desarrollo de las comunicaciones y la internet; y, por último el despertar a nivel individual y colectivo de la conciencia reivindicativa de derechos.

Si bien, como se ha señalado antes, al inicio, son los derechos civiles y políticos los que marcan el rumbo, actualmente son los derechos económicos, sociales y culturales, los que se exigen con más urgencia el cumplimiento de la sociedad para con los individuos, dada la presencia de cruel inequidad entre los seres humanos de este planeta.

Desde la perspectiva económica, efectivamente, ante la reivindicación creciente de derechos, los tradicionales poderes económicos y militares toman conciencia del inminente peligro de su permanencia. Su puntal fundamental comienza incluso a ser cuestionado: la propiedad como derecho. Ello conduce a que las entidades más representativas como el FMI, el Banco Mundial, y otros organismos, realicen sus mejores y más eficientes esfuerzos para conservar el *statu quo*. De ahí que el intercambio de bienes y servicios lleva a las mega corporaciones y a los estados hegemónicos a usar sus mecanismos de poder militar y político, para reafirmarse especialmente mediante tratados de libre comercio.

Así, el original estado liberal mercantilista, que inicialmente fue dinamizado con el aporte de materias primas de las colonias para crear una sólida producción industrial, sigue priorizando el capital como valor fundamental, aún sobre el mismo ser humano. El estado liberal capitalista, se presenta en nuestros días como estado neoliberal, con las mismas prioridades pero con menos escrúpulos.

En el ámbito económico, la respuesta del estado liberal hegemónico con sus megacorporaciones es la globalización, denominándose así por tener como objetivo el alcance universal, global. En lo que concierne a Latinoamérica el proceso globalizador arranca en el año de 1989, y fue tan contundente, que llegó a conmover las bases mismas de los estados en valores esenciales como la democracia, transformando sus estructuras, e infelizmente, ahondando la brecha de pobreza entre el primer mundo (estados desarrollados) y la periferia (estados emergentes). Llegó así a transformar radicalmente entre otras, las relaciones de trabajo, a través de políticas de un instrumento que si bien, en lo subjetivo suena poco elocuente, en su implementación se evidencia radical y pernicioso: hablamos de la denominada *flexibilización laboral*.

La globalización, como fenómeno que ha alterado sustancialmente las relaciones de trabajo en nuestra sociedad, es relativamente reciente. En su acepción clásica, concebida desde la perspectiva económica se define como: “Proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos.”<sup>32</sup>. Como vemos, subyacen tres conceptos básicos: economía en forma de mercado, mundialización, y deslinde de la función reguladora de los gobiernos.

El punto de partida histórico se sitúa en lo que conocemos como el *Consenso de Washington*. Su denominación fue acuñada por John Williamson.<sup>33</sup> En el año de 1989, respondiendo al interés de las más grandes empresas transnacionales, se reunió un *Comité de Expertos* en Washington D. C., con el asesoramiento del FMI, Banco Mundial, y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. El interés y objetivo a la vez del Comité, era liderar la recuperación económica de los países latinoamericanos. ¿Por qué Latinoamérica? La respuesta se da con propiedad en un estudio de la Universidad de San Luis de Argentina.<sup>34</sup>

La disputa global por los recursos naturales es uno de los elementos más importantes de la dinámica del capitalismo contemporáneo y de su lógica de acumulación. América del Sur es un espacio importante de esta disputa, por la

---

<sup>32</sup> Diccionario de la Real Academia Española, <<http://dle.rae.es/?id=JFCXg0Z>>, consulta: 20 de julio, 2015.

<sup>33</sup> Economista estadounidense del Instituto Peterson en el año 1989.

<sup>34</sup> “La Geopolítica de los recursos estratégicos en América Latina”, en *La Geografía Política de la globalización*, (San Luis de Potosí: Contenidos Digitales Universidad de la Universidad de San Luis de Potosí, 2015), <[http://contenidosdigitales.ulp.edu.ar/exe/geo-politica/la\\_geopolitica\\_de\\_los\\_recursos\\_stratgicos\\_en\\_amrica\\_latina.html](http://contenidosdigitales.ulp.edu.ar/exe/geo-politica/la_geopolitica_de_los_recursos_stratgicos_en_amrica_latina.html)>, consulta: 4 de julio, 2015.

dimensión de las reservas de recursos estratégicos que posee y por su condición histórica de ser una región exportadora de materias primas. El alto grado de vulnerabilidad y dependencia de importaciones que Estados Unidos tiene en relación a un gran número de minerales que América Latina produce, y la creciente demanda de China de estos recursos, muestran que la región tiene enormes condiciones de negociación y una oportunidad histórica para asumir soberanamente la gestión económica y científica de los recursos minerales que posee.

Para salvar a los países latinoamericanos afectados por las crisis económicas y financieras formularon diez políticas: 1) Disciplina presupuestaria; 2) Cambios en las prioridades del gasto público desde las áreas menos productivas a otras; 3) Reforma fiscal; 4) Liberalización financiera con un énfasis especial en que los tipos de interés vengan determinados por el mercado y sean positivos en términos reales; 5) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6) Liberalización comercial; 7) Política de apertura respecto de la inversión extranjera directa; 8) Política de privatizaciones; 9) Política desreguladora; 10) Derechos de propiedad firmemente establecidos y garantizados.<sup>35</sup>

Aquí se encuentran claramente delineados los objetivos de las potencias económicas: minimizar la presencia de los estados en la economía a través de la desregulación de sus legislaciones nacionales; manejo de la producción directamente por parte de los beneficiarios de la inversión, en este caso las empresas (Empleadores); y, liberalización del mercado en favor de los intereses de las grandes empresas. Estas políticas fueron criticadas por importantes personalidades, entre otros, por el Premio Nobel de Economía del 2001 Joseph Stiglitz, quien siendo en 2014 uno de los autores mundialmente más citados,<sup>36</sup> dio una visión crítica de la globalización y de los economistas de libre mercado, a quienes califica de fundamentalistas<sup>37</sup>. Expresa que los fallos del mercado no garantizan que la intervención del estado en cualquier economía sea necesariamente eficiente. Deja claro que el rango óptimo de

---

<sup>35</sup> Manuel Guitián y Joaquín Muns, edit. “La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington”, en *Colección Estudios e Informes*, No. 15 (Barcelona: Servicio de Estudios de La Caixa, 1999), 14.

<sup>36</sup> Ideas, *Top 10% Authors, as of August 2014*, <<http://ideas.repec.org/top/top.person.all.html>>, consulta: 9 de Agosto de 2014.

<sup>37</sup> Joseph Stiglitz, “Redefiniendo el rol del Estado y construyendo el Post Consenso de Washington”, entrevistado por Brian Snowdon, *Revista World Economics*, vol. 2, No. 3 (Nueva York: Julio-Septiembre, 2001), 447, <[https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001\\_World\\_Economics.pdf](https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001_World_Economics.pdf)>, consulta: 20 de julio de 2015.

intervenciones gubernamentales recomendables, es definitivamente mucho mayor que lo que la escuela tradicional reconoce.<sup>38</sup>

Stiglitz critica a los organismos internacionales de crédito como el FMI y el Banco Mundial, así como a la OMC, por su radical apoyo a políticas de ajuste verdaderamente inhumanas, y expresa que la globalización: “es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos, y en menor grado, personas a través de las fronteras”.<sup>39</sup>

El papel que jugaron las políticas del Consenso de Washington en el inicio de la globalización económica fue decisivo aunque con poca fortuna en lo social. Los gobiernos emergentes necesitados de capital para gastos corrientes y obra pública, estuvieron obligados a aceptar las denominadas políticas de ajuste de los dueños del capital, que no eran sino condiciones sine qua non, previas al desembolso del dinero. Otro autor que critica con dureza la efectividad de la globalización es Boaventura de Sousa Santos en su libro *La Globalización del Derecho*, donde expresa:

El proceso de globalización es, por tanto, selectivo, dispar y cargado de tensiones y contradicciones. Pero no es anárquico. Reproduce la jerarquía del sistema mundial y las asimetrías entre las sociedades centrales, periféricas y semiperiféricas. No existe, entonces, un globalismo genuino. Bajo las condiciones del sistema mundial moderno, el globalismo es la globalización exitosa de un localismo dado. Esta es mi definición de globalización: es un proceso a través del cual una determinada condición o entidad local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades rivales. Una vez que un proceso de globalización es identificado, su significado y explicación plenos no pueden ser obtenidos sin considerar procesos adyacentes de relocalización que ocurren en conjunción y entrelazados con él. (...) De un lado se encuentra la clase capitalista transnacional, que en realidad controla la compresión espacio-temporal y es capaz de utilizarla para su beneficio. Del otro lado, las clases y grupos subordinados, tales como los trabajadores migrantes o refugiados, se están moviendo físicamente de manera

---

<sup>38</sup> Wang, Shaoguang Wang, “*The State, Market Economy, and Transition*”. Department of Political Science, (New Haven: Universidad de Yale: Yale University Press), <[http://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang\\_files/state.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/gpa/wang_files/state.pdf)>, consulta: 6 de septiembre del 2014.

<sup>39</sup> Joseph Stiglitz, *El malestar de la globalización* (Bogotá: Taurus, 2002), 34.

intensa, pero no controlan en absoluto la compresión espacio-temporal. Los campesinos de Bolivia, Perú y Colombia contribuyen en forma decisiva, cultivando coca, a la cultura mundial de la droga, pero permanecen tan "localizados" como siempre, al igual que los residentes de las favelas de Río, que permanecen prisioneros de la vida de los asentamientos de invasión mientras que sus canciones y danzas hacen parte de una cultura musical globalizada.<sup>40</sup>

De lo expresado se encuentra entonces que, la globalización como fenómeno social se inscribe en un escenario como el que hemos descrito al inicio. En un determinado contexto histórico, el sistema imperante es sacudido en sus bases por acontecimientos decisivos, por lo que intenta recuperarse radicalizando su intervención hegemónica y económica. Esta intervención resultó nociva a los intereses, especialmente de los países pobres, aunque desde el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, se minimizaron los daños, intentando negar el nexo existente entre globalización y neoliberalismo, sosteniendo que: “La frase Consenso de Washington es hoy un término muy popular y, a menudo puesto en la picota en los debates sobre comercio y desarrollo. Se ve a menudo como sinónimo de neoliberalismo, y Globalización”.<sup>41</sup> Esta explicación me suena poco convincente y más bien evasiva.

Antes de que se concreten los tratados de libre comercio con los estados que los aceptaron, una gran corriente desreguladora inundó Latinoamérica. Se habla de la década de 1980, mientras tratados de libre comercio como de la Zona del Pacífico aún no ven la luz completa, y de todos modos encuentran fuerte resistencia de los movimientos sociales.

El Ecuador no fue extraño a esta influencia, por la creciente promoción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde el norte. Los gobiernos necesitaban recursos y las potencias hegemónicas necesitaban colocar recursos y reimpulsar el poder y capital de las empresas. Para esto se prepararon el FMI, Banco Mundial, y demás organismos multilaterales de crédito. Demandar y aceptar recursos implicaba

---

<sup>40</sup> Boaventura De Sousa Santos, “La Globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación”, en *De los Estados nación y los estados jurídicos: de la diáspora jurídica a la ecúmene jurídica*, cap. 2 (Bogotá D.C. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, ILSA), 256-7.

<sup>41</sup> Global Trade Negotiations Home Page, “Washington Consensus”, en *Center for International Development at Harvard University*, <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>>, consulta: 30 de agosto de 2015.



aceptar las políticas del Consenso de Washington, desregulando las condiciones de contratación laboral, en una época en la cual iniciábamos una fuerte acción de exploración, explotación y exportación de petróleo, con fuerte participación de grandes empresas petroleras norteamericanas.

La industria petrolera ecuatoriana era una industria de altísimo componente de mano de obra, y junto a ella una gran cantidad de empresas de servicios conexos. Miles de trabajadores confluían hacia la Amazonía en busca de trabajo, y así mismo las empresas nacionales y extranjeras, sin olvidar al estado que, con la empresa nacional CEPE,<sup>42</sup> aprovechó la desregulación normativa para explotar también a los trabajadores junto a las demás empresas petroleras, beneficiándose de la flexibilización laboral en detrimento de los derechos de los trabajadores.

Negociadas y aceptadas las políticas del Consenso de Washington a través de los créditos, los gobiernos de turno en Ecuador, sumisos a las prescripciones externas, viabilizaron la flexibilización laboral hasta mayo del 2008, en que el Mandato Constituyente No. 8 la desmontó. En efecto, como lo señala Angélica Porras, el boom petrolero hacía de los países latinoamericanos buenos deudores en razón de que la masa financiera no encontraba lugar en los países ricos. De este modo el Ecuador empezó a recibir créditos que antes no pudo obtener, llegando a un endeudamiento sin precedentes. En la década 1971-1981 el monto de la deuda creció 22 veces, pasando de US \$ 260 millones a US \$ 5.868 millones. De este modo, según la misma autora, salvo la primera parte del gobierno de Jaime Roldós, (1979-1981) todos los gobiernos ecuatorianos después de la redemocratización (1979) hasta el 2007 fueron neoliberales y produjeron ajuste estructural y flexibilización laboral. Oswaldo Hurtado, sucesor de Roldós, aceptó las instrucciones del FMI y sucretizó la deuda de las empresas privadas. Febres Cordero, aunque de fuerte discurso liberalizador no la profundizó realmente. Fue Rodrigo Borja, más bien, quien con un discurso de izquierda.<sup>43</sup>

Es así que, continuando con el análisis de la misma autora,<sup>44</sup> se inició formalmente la flexibilización laboral, pero quien desarrolló de manera más sostenida fue la administración de Sixto Durán Ballén a través de varias devaluaciones, incremento del precio de los combustibles, privatización y alza de tarifas de servicios

---

<sup>42</sup> Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, actual Petroecuador.

<sup>43</sup> Fundador y líder del partido político Izquierda Democrática en el periodo 1988 -1992.

<sup>44</sup> Angélica Porras, “La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo”, en *Foro: Revista de Derecho*, No. 19 (Quito: UASB-Ecuador/CEN, 2013), 144.

públicos y eliminación de subsidios. Luego, en la corta presidencia de Abdalá Bucaram, se siguió fielmente las recetas del FMI con una corrupción generalizada. En el ejercicio siguiente de Jamil Mahuad la crisis se generalizó. De este modo los indicadores enunciados por Alberto Acosta<sup>45</sup> son elocuentes y describen claramente la situación de fracaso de las políticas neoliberales.

Jamil Mahuad implementa el salvataje bancario, primero con el Filanbanco al que entregan US \$416 millones, mostrando una clara preferencia hacia la banca pública, pues también el Banco de Fomento recibió apoyo pero en monto absolutamente menor, apenas US \$ 20 millones; eliminó el subsidio de gas y electricidad y el impuesto a la renta, creando en cambio un impuesto a la circulación de capital de alrededor del 1%. Al poco tiempo llega el feriado bancario, la congelación de depósitos que tuvo un carácter confiscatorio, y la crisis generalizada.<sup>46</sup> El Ecuador sufrió en 1999 el retroceso más drástico de su PIB de toda América Latina, que cayó en un 31%. Entre 1998 y 2000 el PIB se redujo de US \$ 19.700 a US \$ 13.700 millones. Durante esa misma época el número de pobres se duplicó, creció del 34% al 71% y la pobreza extrema pasó del 12% al 74%, el gasto social disminuyó un 22% en educación y 26% en salud. Todo esto se reflejó en una mayor concentración de la riqueza; en 1990 el 20% más pobre recibía apenas el 4,6% de los ingresos; en 1999 el 2,46%. En 1990, el 20% más rico acumulaba el 52% de los ingresos y en 1999 el 61,2%.<sup>47</sup>

### **1.2.1. ¿Qué es la flexibilización laboral?**

La flexibilización laboral desde la perspectiva neoliberal es concebida así: “Flexibilizar el mercado de trabajo, para la doctrina neoliberal, es eliminar las rigideces en la economía provocadas por normas laborales proteccionistas del trabajador, para lo cual propugnan la reducción drástica de tales normas o la desaparición misma de los derechos laborales”<sup>48</sup>. Lo que se describe aquí, tiene un carácter aparentemente legítimo, se liberan las formas de contratación, pero se controlan rígidamente las remuneraciones.

---

<sup>45</sup> Alberto Acosta, “Breve historia económica del Ecuador”, en Angélica Porras, edit., *La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo*, Angélica Porras, FOROForo., *Revista de Derecho*, No. 19, (Quito: UASB-Ecuador/CEN, , Quito, 2013), 11.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 191.

<sup>47</sup> *Ibíd.*, 195-202.

<sup>48</sup> Sergio Pradeñas Sudy, “Economía de Mercado: flexibilización de la economía y desregulación laboral, dos caras de una misma moneda”, en *Revista Caballero*, (Lima: 1992), 14.

La doctrina neoliberal busca la reducción y si es posible la desaparición de los derechos laborales, a fin de que reine la libertad de contratar, conservar y retribuir a las personas por su trabajo, mas, se debe coincidir que desde el punto de vista de los derechos humanos esto no es admisible, ya que se atenta contra la dignidad del ser humano, colocándolo por debajo del capital, en beneficio del lucro sin fin de los empresarios. No es que exista un prejuicio respecto de la institución en sí, sino que desde un punto de vista elemental, no es posible aceptarla porque el ser humano debe estar sobre todas sus obras.

En el discurso social de derecha se trata de rodear a la flexibilización laboral de una serie de atributos benéficos, los que no compartimos por las razones expuestas, remitiéndonos al concepto que también el Tesoro de la OIT enuncia sobre la flexibilidad laboral: “Doctrina que preconiza el alivio de las regulaciones del trabajo las cuales son consideradas como un obstáculo al crecimiento y a la creación de empleos. Incluye flexibilidad en salarios, horas de trabajo, organización del trabajo, y también en la utilización de la mano de obra a través de prácticas flexibles de reclutamiento y empleo. (1997)”.<sup>49</sup> Como se ve en esta definición, aun usando expresiones suaves como alivio, o prácticas flexibles, se evidencia una posición adversa a sagrados derechos del ser humano.

En Ecuador la flexibilización laboral se instrumentó principalmente en torno a tres figuras contractuales: a) La tercerización laboral; b) La intermediación laboral; y, 3) La contratación por horas. Estas figuras contractuales entrañan como lo hemos dicho, un manejo del ser humano cual si fuera una mercancía, colocándolo debajo del capital y además atentando contra su dignidad al negarle garantías, fundamentalmente de estabilidad. En definitiva, se entra en una espiral de violación de derechos que llevan al trabajador a la situación de indignidad, atropellando estándares internacionales conocidos como Contenido Mínimo o Núcleo Mínimo,<sup>50</sup> formulados en la legislación y jurisprudencia internacional, y por ende en el Contenido Esencial que se desarrolla en la legislación y jurisprudencia interna. La violación reiterada del núcleo mínimo entraña una rebaja del margen nacional de apreciación definido como “el campo de acción e interpretación de los derechos fundamentales, dejado a las

---

<sup>49</sup> Tesoro OIT, <<http://www.ilo.org/thesaurus/defaultes.asp>>, consulta: 30 de julio, del 2015.

<sup>50</sup> Juan Luis Requejo Pagés, “Consideraciones en torno a la configuración y los límites de los derechos fundamentales a partir de la jurisprudencia constitucional española”, en *Derechos fundamentales y tutela constitucional*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord. (México: UNAM IMDPC Marcial Pons, 2008), 454.

autoridades soberanas del Estado y a los jueces internacionales. Este campo no es ilimitado, sino que se encuentra ubicado por el campo de protección del derecho limitado”.<sup>51</sup>

### **1.2.2. Instrumentación de la flexibilización laboral en el Ecuador: desregulación normativa y precarización**

Antes de abordar la flexibilización laboral en sí misma, ponemos a consideración un concepto propio referido a la precarización laboral.

La precarización es la acción y efecto de precarizar, en tanto que precarizar es: “Convertir algo, especialmente el empleo, en precario, inseguro o de poca calidad”.<sup>52</sup> Aplicada al ámbito laboral se refiere al efecto producido por la degradación de las condiciones de trabajo del ser humano. Desde el punto de vista del autor de este trabajo, de manera natural la relación entre empleador y trabajador debe darse en igualdad de condiciones en donde el empleador aporta el capital y ámbito del trabajo, y el trabajador aporta su fuerza de trabajo. Son dos partes humanas que desarrollan actividades humanas complementarias.

No existe razón para que esta relación se desenvuelva de manera anormal a menos que una de ellas salga de sus deberes y derechos para afectar los deberes y derechos que la otra parte debe en reciprocidad. En la realidad, sin embargo, la sociedad se desenvuelve dentro de relaciones asimétricas, determinadas por diversas formas sociales de relación. Puede darse en el ámbito militar el dominio de la fuerza de las armas. Así mismo en la economía, el capital determina fortaleza y poder de quien lo posee, y debilidad de quien no. Esa relación asimétrica debe ser corregida por la ley a fin de que no exista abuso de poder.

Volviendo al ámbito laboral, de hecho, aunque no racional, ni de derecho, el empleador en poder del capital y fuente de trabajo tiene en una sociedad no regulada la fortaleza, tendiendo a abusar de la parte débil. Surge entonces el papel tuitivo del estado quien a través de la ley debe mantener el equilibrio. La ruptura de ese equilibrio en detrimento del trabajador es lo que se define como *precarización laboral*, ya que a partir de la imposición del más fuerte los beneficios del trabajo en sentido económico

---

<sup>51</sup> Francisco R. Barbosa Delgado, El margen nacional de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: entre el estado de derecho y la sociedad democrática (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012), 52.

<sup>52</sup> Diccionario de la lengua española, <<http://dle.rae.es/?id=Tuhb4zv>>.

se encaminan mayormente a favor del empleador, sabiendo que ese beneficio a su vez significa deterioro de derechos de la parte trabajadora.

Para efectos de este trabajo investigativo, se asume que desde el punto de vista productivo, ya que es la perspectiva desde donde se efectúa el análisis, la precarización laboral es ese deterioro de las condiciones de trabajo del ser humano llamado trabajador (una de esas condiciones es la estabilidad aboral), que a su vez se traduce en beneficios para el empleador. Es el efecto de una relación desequilibrada de trabajo, en donde el crecimiento de las empresas se basa en la disminución de derechos del trabajador.

Expuesto el tema de la precarización, a continuación se efectúa un análisis cronológico de cada una de las normas que fueron afectadas para flexibilizar el trabajo en el Ecuador desde el año 1990. En realidad la liberalización de la economía comenzó antes, sin embargo para los propósitos de este trabajo se analizará las más relevantes y en donde más se evidencia la precarización del trabajo:

1. *Ley de régimen de maquila y de contratación laboral a tiempo parcial.*<sup>53</sup> Esta norma integra entre otros aspectos, los siguientes:
  - a) Contratos a tiempo fijo con imposibilidad de convertirse en estables, lo que evidenciaba renuncia de derechos;
  - b) Posibilitaba el acuerdo entre las partes para la suspensión no remunerada del contrato de trabajo, el trabajo por horas, entre otros. Así lo estipulaba el Art. 34 que expresaba: “Dada la especificidad de este contrato de trabajo, la conclusión del plazo del contrato de trabajo de maquilado será causa legal y suficiente para [la] terminación [del contrato individual de trabajo]. *Los contratos individuales de trabajo de maquilado no gozarán de la estabilidad* contemplada en el inciso primero del artículo 14 del Código del Trabajo”<sup>54</sup>;
  - c) En este contrato la conclusión del plazo era causa legal y suficiente para su terminación, sin goce de estabilidad;
  - d) Únicamente si no se cumplía el plazo pactado se produciría el despido intempestivo;

---

<sup>53</sup> Ecuador, *Ley No. 90 o Ley de Régimen de Maquila, de contratación laboral a tiempo parcial y de reformas al Código del Trabajo*, en *Registro Oficial, Suplemento* (en adelante citado como ROS) No. 493 (Quito: 3 de agosto de 1990).

<sup>54</sup> Porras, “La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo”, 13. Énfasis añadido.

- e) Se contemplaba el acuerdo entre las partes para la suspensión no remunerada del contrato de trabajo entre otras. Con esta disposición se rompía el principio de estabilidad de la relación laboral que reconoce que la relación laboral debe ser estable y de larga duración.

Es así que el despido se tornó un trámite simple direccionado siempre por la voluntad unilateral del empleador. Detrás de un pretendido fomento del empleo en espacios fronterizos determinados proliferó el contrato a tiempo parcial, con ausencia total de las garantías que proporciona el principio de estabilidad, afectando proyectos de vida e ingresos regulares individuales y familiares.

2. *Ley de zonas francas*.<sup>55</sup> Siete meses más tarde de la expedición de la ley anterior se aprobó esta ley que entre otros aspectos contemplaba:

- a) En su objetivo general definido en el Art. 2:

Promover el empleo, la generación de divisas, la inversión extranjera, la transferencia tecnológica, el incremento de las exportaciones de bienes y servicios y el desarrollo de zonas geográficas deprimidas del país”, mediante la creación de un área delimitada, con tratamiento especial: “en materias de comercio exterior, aduanera, tributaria, cambiaria, financiera, de tratamiento de capitales y laboral.<sup>56</sup>

- b) En el Art. 52 determinaba que: “Por su naturaleza, los contratos de trabajo en zonas francas son de carácter temporal. Por lo tanto, no están sometidos a lo que dispone el Art. 14 del Código del Trabajo y podrán renovarse cuantas veces sea necesario”.<sup>57</sup> Esta norma, con el pretexto de promover el empleo a través de la implementación de contratos temporales, rompe el principio de estabilidad de la relación laboral;

- c) Con un argumento similar al de la ley del régimen de maquila, acerca del fomento de empleo, se crearon áreas de exclusión geográfica o temática, en donde no regía la ley general con garantía de los derechos laborales.

Al definir con el carácter de temporal a todos los contratos referidos a estas áreas, afectando el *principio de estabilidad* pues, determinados inversionistas extranjeros contrataron *mano de obra barata* según los acuerdos que mantenían con

---

<sup>55</sup> Ecuador, *Ley No. 01 o Ley de Zonas Francas*, en ROS No. 625 (Quito, 19 de febrero de 1991).

<sup>56</sup> *Ibíd.*, art. 2.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, art. 52.

grandes empresas de productos elaborados, especialmente en las áreas de vestido, producción de partes, piezas y accesorios, cuya característica era el requerimiento de mercados coyunturales.

3. *Ley No. 133 reformativa al Código de Trabajo.*<sup>58</sup> Esta ley sancionada en el período presidencial de Rodrigo Borja preveía:

- a) Desde su considerando segundo que fundamentaba: “Constituye un reto histórico la actual coyuntura del país, frente a su ingreso a la Zona de Libre Comercio, y Mercado Común Andino, así como su inserción en la comunidad comercial, internacional contemporánea.”<sup>59</sup> Obviamente nada se decía del ALCA en franco impulso pero se menciona al Acuerdo de Cartagena referido solo a los países andinos, sin que preconizara con fuerza una apertura que ameritara cambios de gran magnitud. Solo se refería al Ecuador. Lo dice Angélica Porras: “La Ley 133 es quizás la muestra más contundente de la flexibilización laboral”;<sup>60</sup>
- b) Se establecieron mayores requisitos en cuanto al número de trabajadores requeridos para la conformación de organizaciones laborales, subiéndolo de 15 a 30 en el Art. 39, lo que limitaba el derecho humano al acceso a la organización sindical en pequeños centros de trabajo que son la inmensa mayoría en el país;
- c) En lo que se refiere a la flexibilidad del trabajo, se añaden los contratos de trabajo: eventuales, ocasionales y de temporada en el Art. 3;
- d) Estableció mayores requisitos en cuanto al número de trabajadores requeridos para la conformación de organizaciones laborales, subiéndolo de 15 a 30. Esto significó limitar el derecho humano al acceso a la organización sindical en los pequeños centros de trabajo que son la inmensa mayoría en los centros empleadores;
- e) Suprimió la garantía de estabilidad de un año en el caso de huelgas solidarias que antes poseían los trabajadores;
- f) Consagró la obligación previa a la declaración de huelga por parte de un comité especial a falta del comité de empresa, el mismo que debía estar constituido por al menos 30 trabajadores, con lo cual se anulaba la posibilidad de la declaratoria de huelga en empresas pequeñas; y se limitó el derecho universal a la sindicalización;

---

<sup>58</sup> Ecuador, *Ley No. 133 o Ley Reformativa al Código del Trabajo*, en ROS No. 817 (Quito: 21 de noviembre de 1991).

<sup>59</sup> *Ibíd.*

<sup>60</sup> Angélica Porras Velasco, “Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones* (Quito: UASB/Corporación Editora Nacional, 2009), 164-5.

- g) Se limitó la contratación de mujeres para trabajar en el exterior y para el trabajo nocturno en lugar de reforzar sus garantías de género;
- h) Se debilitó la cobertura de trabajadoras domésticas, auxilios de cesantía y las indemnizaciones por despido intempestivo, en grave detrimento del derecho a la estabilidad laboral;
- i) Se incrementan las exigencias relativas a negociación de contratos y trámite de conflictos colectivos, así como para la declaratoria de huelga;
- j) Se instituyeron los comités paralelos denominados *especiales* como trámite previo a una declaración de huelga a falta del comité de empresa;
- k) Se otorgó discrecionalidad a los Tribunales de Mediación y Arbitraje para decidir lo que los empleadores no aceptaban en la negociación o contratación colectiva.

Desde la perspectiva del autor, esta norma es una de las expresiones más burdas de la violación de valores y principios laborales pues, esgrimió sin fundamento motivos como: *reto histórico*, *integración* y *globalización*, así como *ingreso a zonas de libre comercio y mercado* para no exigir mayores requisitos en garantía de derechos laborales, entre otros el de la *estabilidad laboral*, así como, dificultar la conformación de sindicatos en cuanto al número de integrantes, lo que incidía directamente en la disminución de contratos colectivos y precarizaba severamente el trabajo.

4. *Decreto ejecutivo 2260*,<sup>61</sup> aprobado en el mismo gobierno del Presidente Rodrigo Borja. En este decreto:

- a) Se otorgaba a la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), una serie de facultades en el ámbito de la contratación colectiva del sector público, que en la práctica transgredían principios básicos como la intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos así como la libertad de asociación;
- b) Se atentaba contra la estabilidad de la relación laboral al limitar los montos indemnizatorios en caso de despido intempestivo en los Arts. 6 al 10;
- c) Se prohibía a la empresa privada, en el Art. 4, contratar servicios obtenidos en negociación colectiva que fueran otorgados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), como: atención médica, cesantías y seguros de vida, que a esa fecha no eran prohibidas.

---

<sup>61</sup> Ecuador. Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo No. 2260*, en ROS No. 641 (Quito: 13 de marzo de 1991).



Como se puede apreciar, estas tres medidas atentaban principios básicos precarizaban de manera directa el principio de estabilidad e incrementaban la rotación laboral basada en la necesidad del trabajador.

5. *Ley para la reforma de las finanzas públicas*,<sup>62</sup> expedida bajo la presidencia de Jamil Mahuad Witt, en ella:

- a) Se desconoció algunos y redujo otros derechos de los trabajadores del sector público, pues con la creación del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público (CONAREM), anuló la libertad de contratación colectiva, ya que de conformidad con el literal c) del Art. 56, a dicho organismo le correspondía: “determinar los montos máximos que se asignarán para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales, que se pacten en los contratos colectivos y actas transaccionales”;<sup>63</sup>
- b) En el Art. 54 se violaba principios y normas constitucionales contenidas en el numeral 12 del Art. 35 de la Constitución Política de la República de 1998 relativas a las garantías e intangibilidad de la contratación colectiva;
- c) En la finalidad de la ley se expresaba que siendo esta: reducir el tamaño del Estado, bajo el lineamiento del Art. 244 de la Constitución vigente, que definía el manejo de la economía en el marco de la *economía social de mercado*, de lo que derivaba la privatización de empresas estatales; el literal a) del Art. 56 de esta Ley disponía que previa la suscripción de un contrato colectivo o acta transaccional se debía contar con un informe del Ministerio de Finanzas quien debía pronunciarse obligatoriamente en 30 días sobre la “disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales”<sup>64</sup> que demande la contratación colectiva. De suscribirse un contrato colectivo o acta transaccional sin el referido informe: “se los tendrá por inexistentes y no surtirá ningún efecto legal”;<sup>65</sup>
- d) El literal b) del Art. 56 introdujo una cláusula mediante la cual en los contratos colectivos suscritos por empresas estatales o con participación accionaria del Estado, se facultaba a los personeros de dichas empresas a que en caso de disminuir los ingresos, se podía suspender todos los beneficios adicionales a los legales

---

<sup>62</sup> Ecuador, *Ley para la reforma de las finanzas públicas*, en ROS No. 181 (Quito: 30 de abril de 1999).

<sup>63</sup> *Ibíd.*, art. 56.

<sup>64</sup> *Ibíd.*

<sup>65</sup> *Ibíd.*

- consagrados por los instrumentos colectivos de trabajo, suspensión que sería dispuesta por la autoridad del trabajo, previa audiencia con las partes interesadas;
- e) En el Art. 57 se viabilizaba el paso de los trabajadores de las empresas públicas sujetos al Código del Trabajo al régimen de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, proceso a cargo del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos;
- f) El inciso cuarto del Art. 57 señalaba que: “La autoridad del trabajo convocará a los representantes del empleador y de la organización laboral para la suscripción de un anexo al contrato colectivo en el cual se precisaría el número de obreros amparados en sus beneficios y la identificación de los mismos”,<sup>66</sup> contraviniendo expresamente el numeral 9 del Art. 35 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 que preveía:

Se garantizará el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la ley. (...) Para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los trabajadores se regularán por el derecho del trabajo.<sup>67</sup>

- g) En el último considerando de la ley se contemplaba expresamente: “Que es indispensable que el Ecuador reoriente el manejo de sus finanzas públicas, de suerte que se pueda imponer una verdadera disciplina fiscal, caracterizada por una severa austeridad que guarde proporción con el nivel de ingresos”<sup>68</sup>. Recordaremos que la disciplina fiscal era la primera política emanada del Consenso de Washington.

Efectivamente con esta ley se creó del CONAREM, y de lo señalado antes se puede evidenciar que la contratación colectiva se vio seriamente afectada, precarizando los derechos laborales y fragilizando la *estabilidad laboral* con falta de incentivos. Desapareció el papel tuitivo del estado para volverse antítesis de los derechos colectivos junto al empleador. La privatización de empresas estatales, la limitación de montos destinados a incrementos salariales, la exigencia de informes ministeriales previos a la firma de contratos colectivos o actas transaccionales, bajo

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, art. 57.

<sup>67</sup> *Constitución Política de la República del Ecuador* [1998], art. 35, num. 9., en *ROS* No. 1 ([Quito]: 11 de agosto de 1998).

<sup>68</sup> *Ibíd.*

pena de nulidad, volvieron inaccesibles los derechos laborales colectivos al trabajador. La disponibilidad de recursos financieros para cubrir los incrementos salariales y demás beneficios económicos y sociales era siempre *insuficiente* para todo lo que se refería a contratación colectiva. Esto creó una gran tensión entre el interés del estado y la libertad de contratación colectiva, dejando claro que esta libertad es un derecho fundamental garantizado en normas internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, objeto de mayor dedicación de la OIT en los convenios 98 y 154.

El discurso de disminución del tamaño del Estado estaba a la orden del día, afectando directamente al *principio de estabilidad* en el sector público sobre los funcionarios a quienes se separó bajo este argumento, así como a la limitación de derechos adquiridos. En los casos de suscripción de un contrato colectivo o acta transaccional sin el referido informe la ley disponía: *se los tendrá por inexistentes y no surtirá ningún efecto legal*; se contemplaba que en caso de disminución de ingresos en las empresas públicas, se podían suspender todos los beneficios adicionales a los legales consagrados por los instrumentos colectivos de trabajo; se disponía el paso de trabajadores del sector público al régimen de servidores públicos contraviniendo expresas disposiciones constitucionales sobre la *intangibilidad e irrenunciabilidad del derecho a la estabilidad laboral*; se determinaba expresamente en la ley la reorientación de las finanzas públicas, disciplina fiscal, entre otras, típicas políticas del Consenso de Washington, mercantilizadoras del derecho al trabajo.

6. *Ley para la transformación económica del Ecuador*.<sup>69</sup> Aprobada en marzo del año 2000 bajo la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano, conocida también como *Ley Trole I*, por modificar en seguidilla numerosos cuerpos legales. Esta ley afectaba los derechos laborales de la siguiente manera:

a) En el último considerando señalaba: “Que es indispensable, adicionalmente, una reforma laboral que asegure el acceso a las fuentes de trabajo y la competitividad de las empresas nacionales”.<sup>70</sup> Es así que dedica todo el capítulo XII, desde el Art. 84 al 95, a las reformas al Código del Trabajo. Una de las incorporaciones más perniciosas fue la contratación por horas, incorporada en el Art. 82 del Código del Trabajo, pues con esta forma de contratación se precarizó definitivamente a

---

<sup>69</sup> Ecuador, *Ley 04 o Ley para la transformación económica del Ecuador (Trolebús)*, en ROS No. 34 (Quito: 13 de Marzo del 2000).

<sup>70</sup> *Ibíd.*

extremos inadmisibles el trabajo. Esta modalidad se podía adoptar para cualquier clase de actividad, fijando un valor a la hora de trabajo (US \$ 0,50) y, “con su pago, quedan cancelados todos los beneficios económicos legales que conforman el ingreso total de los trabajadores en general, incluyendo aquellos que se pagan con periodicidad distinta de la mensual”;<sup>71</sup>

- b) En el Art. 85 se contemplaba que: “Cualesquiera de las partes podrán libremente dar por terminado el contrato”.<sup>72</sup> Esto desaparecía al principio de estabilidad laboral de manera directa;
- c) En el mismo artículo se determinaba que “El empleador no estará obligado a pagar el fondo de reserva ni a hacer aporte sobre las remuneraciones de los trabajadores a favor del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) e Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE)”.<sup>73</sup> Expresamente se facultaba en el Art. 90 al presidente de la República para que norme todo lo que no estuviere previsto en las regulaciones respecto a la contratación por horas, en virtud de lo cual se dictó el Decreto Ejecutivo N° 1406 que reformaba ilegalmente el Código del Trabajo, y así se hizo como veremos más adelante.

En esta forma de contratación las partes podían terminar libremente el contrato de trabajo, ocurriendo que quien hacía uso de esa facultad era el empleador para deshacerse de trabajadores que no le convenían, o que no quería conservar para no erogar valores provenientes de la futura *estabilidad*. El trabajador no ejercía esta facultad porque le interesaba conservar su trabajo el mayor tiempo posible para tener ingresos estables que garanticen la seguridad de su hogar. Se facultó al Presidente de la República a que mediante decretos ejecutivos norme todo lo relativo a la contratación por horas, ello implicaba capacidad de reformar el Código del Trabajo.

7. *Reglamento para la contratación laboral por horas.*<sup>74</sup> En esta norma el presidente de la república dispuso:

- a) En el Art. 2 se contemplaba expresamente que: “Los trabajadores contratados por horas, *no gozan de las garantías de estabilidad*, en concordancia con lo prescrito en el artículo 14 reformado del Código del Trabajo”<sup>75</sup>. Con una simple disposición

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, 3er párrafo, art. 85.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, 1er párrafo, art. 85.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, antepenúltimo párrafo, art. 85.

<sup>74</sup> Ecuador, *Reglamento para la contratación laboral por horas*, en ROS No. 305 (Quito: 12 de abril del 2001).

<sup>75</sup> *Ibíd.*, art. 2. Énfasis añadido.

reglamentaria se derrumbaba toda la legislación internacional relativa a la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana de Derechos Humanos, estándares internacionales y todo tipo de normas garantistas del derecho al trabajo. Este reglamento aclaraba que en el valor de la hora se encontraba incluido el pago del descanso semanal remunerado;

- b) En el mismo artículo en el primer párrafo se determinaba que al trabajador le correspondía la “participación en las utilidades, de conformidad con la ley, y siempre bajo el criterio de proporcionalidad en relación al tiempo trabajado”;<sup>76</sup>
- c) Nada se decía respecto del derecho a recibir ropa de trabajo, cobro de indemnizaciones por accidentes de trabajo o enfermedad profesional, cuando estos no eran cubiertos por el IESS.

La contratación de trabajo por horas es la expresión de la típica precarización del trabajo, en la que el tiempo de trabajo efectivo y en las condiciones que impone el empleador somete al trabajador.

Los trabajadores contratados por horas, no gozaban de las garantías de estabilidad en contra de expresas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana de Derechos Humanos, estándares internacionales, y todo tipo de normas garantistas del Derecho al Trabajo. En el pago insignificante del valor de hora trabajada se decía que se encontraba incluido el pago del descanso semanal remunerado.

El uso distorsionado del concepto de tiempo trabajado para fijar los montos de utilidades fue instrumento de denegación de derechos a discreción del empleador. Este detalle conducía a ignorar principios básicos laborales como el tiempo que el trabajador se encontraba a órdenes del empleador y conceptos básicos como el de trabajo *in itinere*. Sin embargo es la típica expresión de la mercantilización del trabajo volviendo a las primeras épocas de la revolución industrial en las que el empleador exigía una producción determinada (en el caso de la extracción del carbón de las profundas galerías) que en un determinado tiempo el trabajador debía utilizar para entregar al patrón. En esos casos el trabajador debía emplear a toda su familia para

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*

cumplir la tarea por una irrisoria cantidad de dinero llegando al extremo la afectación a su dignidad.

En este tipo de contratación se rompió totalmente el principio de *estabilidad laboral*, dándose paso a la libre contratación laboral como al despido injustificado. Es la mayor expresión de la mercantilización de la persona humana y del trabajo.

8. *Ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana.*<sup>77</sup> Expedida por el expresidente Gustavo Noboa Bejarano en agosto de 2000 mediante Decreto Ley (sin debate en el Congreso) y que se la conoció coloquialmente como Ley Trole II. En el análisis de esta ley hay que destacar las razones que animaron su creación:

a) En los antecedentes se expresaba que:

Uno de los problemas más cruciales por los que atraviesa el país es la carencia de fuentes de trabajo que permitan ingresos dignos a la población, constituyendo esta circunstancia una de las mayores preocupaciones del Gobierno Nacional. Sin duda alguna, la reactivación económica y *promoción de inversiones* es la acción más importante y directa que se puede realizar en este sentido. *Para conseguir nuevas fuentes de empleo es necesario flexibilizar y actualizar ciertas normas que pudieran impedir la apertura de nuevas oportunidades a los ecuatorianos. Este es el principio que alienta las reformas que se proponen en el marco del Código de Trabajo.*<sup>78</sup>

Como se puede ver la flexibilización laboral era manejada abiertamente como instrumento legítimo del empleador.

b) En el título 30 se contemplaba que:

Los empleadores que inicien sus operaciones en el país, o los existentes que amplíen o diversifiquen su industria, actividad o negocio, no se sujetarán al porcentaje del quince por ciento durante los seis meses posteriores al inicio de operaciones, ampliación o diversificación de las actividades, industria o negocio.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Ecuador, *Decreto Ley 2000-1 o Ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana*, en ROS No. 144, (Quito: 18 de agosto de 2000).

<sup>78</sup> *Ibíd.*, lit. g. Énfasis añadido. Aquí se expresa la fundamentación de las reformas inherentes al Código del Trabajo.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, tít. 30.

Esta disposición otorgaba libertad absoluta a los empleadores para contratar sin límite, lo que tuvo por efecto que la demanda de empleo se desnaturalice, pues, en el campo laboral la demanda de fuentes de trabajo siempre va a ser superior a la oferta, y en estas condiciones podía contratarse a quien renunciara a mayor número de garantías, sacrificando sus derechos en favor de los intereses del empleador;

- c) En el Art. 168 se creó una categoría de lo que se denominaba: *trabajadores polifuncionales*, que no era sino un matiz para, detrás de conceptos como la sinergia, obligar al trabajador a hacer lo que el empleador imponía, suscitando una serie de irregularidades, como declararlo inepto, castigarlo, desempeñar actividades que no eran de su agrado ni de su especialidad, y desempeñar tantas o cuantas actividades al empleador se le ocurriera para incrementar la producción a como diera lugar;
- d) Se eliminó el concepto de remuneración para efectos de la indemnización, y se condicionó a las retribuciones normales en la industria o servicio, a lo que se consideraba *permanente*. Esto violaba expresa norma constitucional del numeral 14 del Art. 35 de la Constitución de 1998 que determinaba que para el pago de las indemnizaciones a que tiene derecho el trabajador, se entenderá como remuneración todo lo que éste perciba en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio.<sup>80</sup>

En esta ley se consumó la violación de principios laborales, por vía de la introducción del concepto del *pacto libre colectivo de trabajo* en el Art. 197, original figura que sirvió para romper organizaciones sindicales auténticamente clasistas en beneficio de los intereses empresariales que en cualquier momento podían tener grupos incondicionales con el empleador, a los que se podía otorgar representatividad sindical en detrimento de los verdaderos miembros y organismos clasistas laborales. Con estos grupos del *pacto libre colectivo* los empresarios podían negociar y firmar acuerdos individualmente, o con grupos afines, presentándolos como acuerdos sindicales legítimos, desconociendo a los auténticos sindicalistas.

---

<sup>80</sup> *Constitución Política de la República del Ecuador*, tít. III, “De los derechos, garantías, y deberes”; cap. 3, “De los derechos políticos”, Sección Segunda: “Del trabajo”, art. 35, num. 14.

9. *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las remuneraciones del Sector Público*.<sup>81</sup> Se publicó en octubre del 2003, bajo el mandato del expresidente Lucio Gutiérrez y determinaba:
- a) En el Art. 16 prohibió el reingreso de funcionarios sancionados por doble reiteración de faltas leves a la función pública de por vida, lo que constituía doble penalización;
  - b) En el Art. 17 determinaba que ninguna institución pública podría contratar o nombrar a un funcionario que hubiere accionado judicialmente su derecho a la defensa más allá de los 90 días, ignorando la prescripción de la acción laboral de 3 años para el resto de los trabajadores. Todo esto como efecto de la separación que, por otro lado, se condicionaba a informes de la misma autoridad sancionadora;
  - c) En el Art. 66 se regulaba la supresión de puestos condicionada a un informe institucional por razones de tipo técnico, económico o funcional, es decir, que el mismo empleador podía pedir y justificar las razones que tenía para despedir un funcionario;
  - d) La segunda disposición general señalaba que:

El monto de la indemnización, por eliminación o supresión de partidas del personal de las instituciones, entidades y organismos determinadas en el artículo 102 de esta Ley, se pagará por un monto de mil dólares de los Estados Unidos de América por año de servicio y hasta un máximo de treinta mil dólares de los Estados Unidos de América, en total.<sup>82</sup>

En definitiva se institucionalizó una indemnización determinada arbitrariamente para el despido. Este criterio sería aplicado años más tarde en el Decreto Ejecutivo No. 813 en octubre del 2010 violando el *principio de estabilidad laboral* y precarizando el derecho humano al trabajo.

En lo expuesto se puede comprobar que de manera clara el Ecuador dio cabal cumplimiento a las exigencias de los organismos multilaterales de crédito, a cambio de lo cual, *mejoró* su calidad de sujeto de crédito.

---

<sup>81</sup> Ecuador, *Ley 17 o Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público*, en ROS No. 184, (Quito: 6 de octubre de 2003).

<sup>82</sup> *Ibíd.*



Las tres formas de contratación y regulación de la relación laboral: intermediación, tercerización y contratación por horas se aplicaron de manera decidida por parte de la empresa privada, e inmediatamente el mismo estado aprovechó de esos instrumentos, especialmente en la explotación hidrocarburífera y en la prestación de servicios ajenos a su fin directo.

Como lo expresa la laboralista Elisa Lanás Medina se entendía que la relación laboral directa del contratado en las modalidades indicadas era con la intermediaria laboral o tercerizadora. Posteriormente se dicta la Ley No. 2006-48, que vino a establecer una distinción entre intermediación y tercerización, consistiendo la primera en la posibilidad que tenían las empresas intermediadoras de contratar trabajadores para ponerlos a disposición de otra empresa que adquiriría el nombre de usuaria, que era la que determinaba las tareas y supervisaba su ejecución.

Por otro lado, la actividad de tercerización de servicios complementarios como se la llamó en la Ley, se concretó en la creación de empresas tercerizadoras que, con su propio personal, realizaban actividades complementarias al proceso productivo de otra empresa, como vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, mantenimiento, limpieza y otras de apoyo, con similar carácter, operando la relación laboral con los trabajadores tercerizados, exclusivamente con la empresa tercerizadora de servicios complementarios. La proliferación de empresas intermediadoras y tercerizadoras fue intensa en los años previos al 2008 y generó la oportunidad de vulneración de derechos laborales y situaciones de desigualdad notoria. Las remuneraciones y demás beneficios económicos eran considerablemente menores en el caso de los trabajadores intermediados o tercerizados; *mientras que la estabilidad resultaba casi inexistente*, por la continua rotación de trabajadores entre empresas usuarias. El Estado y los entonces gobiernos seccionales –hoy gobiernos autónomos descentralizados- fueron de los empleadores que más utilizaron y abusaron de estas figuras.<sup>83</sup>

Se tuvo la oportunidad comprobar la realidad expuesta cuando el autor de la presente tesis se desempeñó en 2007 como inspector de trabajo en la Amazonía.

---

<sup>83</sup> Elisa Lanás Medina, “Políticas laborales relativas al contrato de trabajo en Ecuador”, en *Informe final de la investigación financiada por el Comité de Investigación de la Universidad Andina Simón Bolívar*, por aprobarse. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 197-205.

### 1.2.3. El principio de estabilidad laboral

Como se ha expresado antes, efectuar un análisis de todos los derechos precarizados con la flexibilización laboral sería objeto de un trabajo más extenso, no previsto en esta tesis. De ahí que de los conceptos constitutivos del contenido mínimo enunciado en la *Observación General 18* de la ONU, se ha retenido solo el del principio de la estabilidad laboral, por considerar que es uno de los indicadores más elocuentes en una precarización. Es así que al respecto, el documento enunciado señala:

El derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, *en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta*. El Convenio N° 158 de la OIT, *sobre la terminación de la relación de trabajo (1982) establece la legalidad del despido en su artículo 4 e impone, en particular, la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido así como el derecho a recursos jurídicos y de otro tipo en caso de despido improcedente*.<sup>84</sup>

El concepto académico del principio de Estabilidad Laboral, proviene del significado de las tres palabras: a) *Principio*: norma directriz abstracta o mandato de optimización de carácter inalienable, irrenunciable, indivisible, e interdependiente; b) *Estabilidad*: Que tiene la calidad de estable, correspondiendo al significado de: “Que se mantiene sin peligro de cambiar, caer o desaparecer”;<sup>85</sup> y c) *Laboral*: referido al trabajo. De esto podemos deducir que el principio de estabilidad laboral se refiere al derecho que tiene una persona para mantenerse en su puesto de trabajo produciendo su sustento, de su familia y aportando a la sociedad, sin peligro de ser echado de su trabajo sin justificación legal.

En el ámbito de la legislación internacional se debe comprender al principio de estabilidad laboral a partir del enunciado de la OIT, que expresa: “Artículo 4. No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello

---

<sup>84</sup> ONU, “Observación general N° 18. El derecho al Trabajo”.

<sup>85</sup> Diccionario de la lengua española, <<http://lema.rae.es/drae/?val=estabilidad+laboral>>.

una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”.<sup>86</sup>

En la doctrina, podemos encontrar el *principio de estabilidad* en los siguientes aportes:

Según Cabanellas: Principio de estabilidad laboral: “Consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto indefinidamente, de no incurrir en faltas previamente determinadas, o de no acaecer especialísimas circunstancias”.<sup>87</sup>

Otros tratadistas especializados en materia laboral se expresan de la manera siguiente: "Es la base de la vida económica del trabajador y su familia"<sup>88</sup>, cuya finalidad radica en “el vivir hoy y en el mañana (...) es la certeza del presente y del futuro”<sup>89</sup>. El principio de *estabilidad laboral*, en consecuencia, asegura y protege la permanencia del vínculo laboral con una trascendencia importante relacionada al presente pero también al futuro, lo que equivale a decir que incide directamente en el proyecto de vida de los individuos, es decir, es de importancia vital.

El autor mejicano José Manuel Lastra nos presenta con mucha propiedad los siguientes conceptos que describen el principio en análisis, tal como lo citamos a continuación:

Para empezar es necesario aclarar, que nos situamos en la relación laboral común y reducida del trabajo productivo. Es de sentido común que una relación estable se sustenta en un intercambio racional y sereno de características típicas de los contratantes: el empleador o empresario, con su capital y conciencia de producción, y el trabajador con su fuerza de trabajo, y habilidades, las que confluyen para crear y construir nuevos productos que satisfacen necesidades o conveniencias legítimas. Como sabemos el contrato de trabajo se inscribe en la dimensión de los contratos de tracto sucesivo, es decir, aquellos en los que sus efectos se prolongan a lo largo del tiempo.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> OIT, *Convenio No. 158 sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador*, art. 4, (entrada en vigor: 23 noviembre de 1985).

<sup>87</sup> Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, tomo III, 13ª ed. (Buenos Aires: Ed. Heliastra S. R. L. Viamonte 1730, 1979).

<sup>88</sup> José Atilio Milanta, "De la estabilidad del empleo en general", en varios autores, *Aspectos de la estabilidad en el empleo*, (Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1972), 11.

<sup>89</sup> Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 6ª ed., (México: Porrúa, 1980), 219.

<sup>90</sup> José Manuel Lastra Lastra, "Principios ordenadores de relaciones del trabajo", en *Revista jurídica de Derecho Comparado*, No. 100, Nueva Serie año XXXIV ISSN, Versión Impresa: 00418633 (UNAM, Enero-Abril 2001).

En concepto de otros laboristas este tipo contractual es de “una extremada vitalidad, de una gran dureza y resistencia en su duración”.<sup>91</sup> Es así que el principio de conservación del contrato de trabajo se vincula con la estabilidad, o lo que es lo mismo, con “la duración indefinida de la relación”,<sup>92</sup> la cual no es efímera. “Presupone una vinculación que se prolonga”,<sup>93</sup> es decir, duradera, continuada, en el mismo lugar y para toda la vida. Lo cual proporciona ventajas económicas para adquirir otros derechos que son “el efecto de su antigüedad en el empleo”.<sup>94</sup> Para el empleador, la perspectiva es diferente, éste aspira a tener plena libertad para sustituir a cualquiera de sus colaboradores en el momento que lo desee, según sus intereses económicos. Esta perspectiva no es necesariamente ilegítima y atropelladora. Puede convenir a razones de mayor productividad, de diferente especialidad, e incluso de diferentes habilidades y conveniencias del giro del negocio.

En tales circunstancias, el derecho positivo laboral de las diversas formas de sociedad y sus legislaciones, ha buscado un adecuado equilibrio en sus relaciones, tratando de conjugar la estabilidad con la ruptura del vínculo contractual en forma arbitraria o abusiva. Es evidente que en mundo de relaciones de poder asimétricas, una de ellas, evidentemente, el trabajador es el más vulnerable, de ahí que es interesante tener en cuenta cómo ha ido evolucionando la relación de trabajo a través de la historia, y del simple acuerdo inter partes en donde se aplicaba primitivamente la voluntad arbitraria del empleador para deshacerse sin razón alguna del trabajador, se ha llegado a la concepción de derecho humano, como sucede en la legislación ecuatoriana, en la que el empleador puede efectivamente deshacerse del trabajador pero por razones expresamente determinadas en la ley.

No ajustarse a la ley sitúa al empleador fuera de esta y en consecuencia, estará obligado correr con indemnizaciones equivalentes al menos al daño irrogado. Efectivamente, se va abandonando la concepción de calificar como justo o injusto el proceder del empleador, y se habla más bien, como es el caso ecuatoriano, de *despido*

---

<sup>91</sup> Manuel Alonso Olea y María Emilia Casas Baamonde, *Derecho del trabajo*, 10ª ed., (Madrid: Universidad de Madrid-Facultad de Derecho, 1987), 206.

<sup>92</sup> Humberto A. Podetti, “Los principios del derecho del trabajo”, en varios autores, *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (México: Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social-UNAM, 1997), 150.

<sup>93</sup> Américo Plá Rodríguez, *Los principios del derecho del trabajo*, 2ª ed. (Buenos Aires: Depalma, 1978), 151.

<sup>94</sup> Héctor Hugo Barbagelata, *Derecho del trabajo*, tomo I (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1978), 333.

*intempestivo*, lo que equivale decir que es una decisión abrupta e imprevista, de que no se ha actuado en la forma en que prevé la ley, por tanto se puede decir que esa actuación unilateral e intempestiva es *ilegal*.

Es de ahí que se desprende lo que continúa explicando Lastra respecto de lo que se trata de una actuación *injustificada cuyos efectos podrán consistir en la reinstalación o indemnización, con la finalidad de reparar el daño y los perjuicios ocasionados al trabajador en su patrimonio económico*; a pesar de que también la pérdida injustificada del empleo produce un daño moral, los códigos laborales, por lo general, no prevén cómo resarcir este daño y sólo cuantifican la indemnización económica. El autor concluye definiendo que *el principio de estabilidad evita al trabajador el riesgo de quedar constantemente sin empleo, cambiar con frecuencia el régimen de vida y, a veces, el lugar de residencia. Sin estabilidad, los trabajadores vivirían con la inseguridad y la psicosis del presente y del mañana*.

Por el contrario, la permanencia puede despertar, en el obrero “un sentimiento de adhesión y colaboración con la empresa”.<sup>95</sup> Es de anotar que en la tradición empleadora estos están facultados para introducir el *ius variandi*, consistente en aquellos cambios relativos a las formas y modalidades en el proceso de producción, incluso para afectar aunque mínimamente los derechos de los trabajadores. El ejercicio de esta facultad tiene límites que no pueden alterar las modalidades esenciales (contenido esencial) de las condiciones de trabajo y menos aún del contrato, para causar “perjuicios materiales y morales al trabajador”.<sup>96</sup>

La garantía de permanencia en el empleo es unilateral, sólo favorece a los empleados, presupone la posibilidad de prestar servicios y representa “un medio para asegurar sus beneficios”.<sup>97</sup>

La estabilidad es un principio que debe prevalecer en el derecho positivo, porque es una traba para el despido abusivo o injustificado. La interrupción abrupta de la relación laboral o ruptura de ésta, produce efectos como la restitución e indemnización y evitan la actitud arbitraria del empleador recurriendo al despido libre. Sin embargo, no todo puede ser garantías para el trabajador, aún en medio de esta relación asimétrica.

---

<sup>95</sup> Francisco de Ferrari, *Derecho del trabajo*, 2ª. Ed., vol. II (Buenos Aires: Depalma, 1977), 177.

<sup>96</sup> Benito Pérez, *Derecho del trabajo* (Buenos Aires: Depalma, 1983), 103.

<sup>97</sup> José Martins Catharino, “La estabilidad en el empleo”, en *Gaceta de Trabajo, Revista de Derecho Laboral*, No. 4 (Buenos Aires: julio-agosto de 1965): 277.

Es muy importante que se tenga en cuenta lo que la laboralista Elisa Lanas expresa respecto de estas medidas que tienden a asegurar la permanencia de los que están trabajando por vía de hacer más costoso su despido, suelen perjudicar a todos aquellos que están buscando empleo en una condición o situación especial.

Estas medidas nunca deberían ir solas, sino acompañadas de contrapesos, tales como incentivos a las empresas por la contratación de mujeres, y en general de colectivos de difícil contratación, o por la facilitación de condiciones para el cumplimiento de las obligaciones familiares, sobre todo cuando se apliquen a trabajadores hombres. Así mismo, debería incentivarse la creación de organizaciones sindicales dentro de las empresas, no por la vía exclusiva de la amenaza a los empleadores, sino con el ofrecimiento de beneficios por permitir, o incluso fomentar su constitución.<sup>98</sup>

Del principio de *estabilidad laboral* el Objetivo 9 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 establece que es un componente esencial del trabajo digno ya que garantiza ingresos permanentes al trabajador, lo cual es importante para la satisfacción de sus necesidades y las de su núcleo familiar. Resalta que esta debe ser vista como un activo de las empresas, ya que ello significa a la vez contar con trabajadores con experiencia integrados al proceso productivo con un alto compromiso laboral. La *estabilidad laboral* beneficia a las dos partes, al trabajador y a la empresa, así como a su productividad.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Elisa Lanas Medina, “Políticas laborales relativas al contrato de trabajo en Ecuador, período 2007 – 2015”, en *Informe final de la investigación financiada por el Comité de Investigación de la Universidad Andina Simón Bolívar*, por aprobarse (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 22.

<sup>99</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, esfera “Estabilidad en el Trabajo y Seguridad Social”, objetivo 9, “Garantizar el trabajo en todas sus formas”.

## **Capítulo segundo**

### **Acciones y omisiones del estado ecuatoriano en materia de estabilidad laboral**

En este capítulo abordaremos la legislación más relevante, expedida por el estado ecuatoriano con la finalidad de adecuar, formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas internas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales. Si en el capítulo precedente se ha evidenciado la precarización del trabajo a través de la desregulación normativa misma que atacó los excesos en el sector privado, también hemos señalado que el propio estado fue uno de sus promotores.

Al respecto, siendo nuestro objetivo analizar la precarización enfocada principalmente respecto del principio de estabilidad, seguimos la misma perspectiva, señalando que el estado ha caído en mora respecto de la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes. Su principal omisión recae en no haber expedido el nuevo Código del Trabajo, cuerpo legal básico e idóneo para desarrollar en forma adecuada los derechos laborales. El estado ha omitido esta obligación fundamental, y ha preferido expedir normas que reforman parcialmente el Código del Trabajo, que en algunos casos se han calificado de orgánicas, siendo que lo necesario e ideal habría sido contar con un nuevo código laboral. De este modo, desde la expedición de mandatos constituyentes, se ha regulado mediante leyes, acuerdos y decretos, de los que se ha analizar en este capítulo solamente los el autor considera los más importantes.

#### **2.1. El derecho al trabajo y sus garantías en la Constitución del 2008**

Consumada la flexibilización laboral en el Ecuador, el medio laboral quedó en una situación desesperante, máxime si era el propio estado quien mediante disposiciones legales consagraba la explotación laboral. Sin embargo, la insatisfacción cundía en las áreas donde se aglutinaba la presencia de trabajadores tercerizados, intermediados y contratados por horas. La flexibilización no solo se aplicó en las zonas petroleras, sino que pronto se generalizó en áreas laborales como las de seguridad y vigilancia, bancos e instituciones públicas, inclusive. Los cuadros sindicales debilitados no atinaban a presentar resistencia organizada, y la insatisfacción se

reflejaba más bien en la sociedad de clase baja y media. Es ahí donde comenzó a mostrarse la insatisfacción social que pronto exigiría cambiar el estado de cosas, particularmente en lo que se refiere a las normas del trabajo.

La Asamblea Constituyente que puso fin a la tensión social y política de fines del siglo pasado e inicios del presente se pronunció a través del Mandato 8, y luego mediante la inclusión normativa de estándares internacionales en su texto. Este mandato de forma expresa desterró las formas de precarización laboral de las figuras contractuales de la intermediación y tercerización laborales, así como la contratación por horas. En su lugar, se normaron lo que se ha denominado las actividades complementarias, pero, respecto de la flexibilización laboral fue este mandato constituyente el que le puso fin, al menos en la parte formal y en la forma que hemos descrito al inicio de este capítulo.

El Mandato 8 de 30 de marzo del 2008, se denominó: *Eliminación y prohibición de la tercerización, intermediación laboral, contratación laboral por horas y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo*. La redacción de la nueva Constitución concluyó el 24 de julio del 2008, se aprobó mediante referéndum del 28 de septiembre del 2008, y se publicó en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre del 2008.

En el texto constitucional se incluyeron normas de avanzado contenido social adaptados a estándares y legislación internacional. Estos detalles, como se observarán más adelante, se han convertido en obstáculos para su materialización pues, desde la percepción del autor de este trabajo son acertados pero, precisamente por ello, requieren de gran voluntad política para su implementación. Allí se encuentra una concepción integral del trabajo en sus diversas formas, productivo y no productivo.

Se vincula la responsabilidad del estado a la legislación internacional, especialmente a través de los derechos. Se tiende a formas más avanzadas de optimización del trabajo y a crear instituciones como el trabajo digno y en definitiva considera al trabajo como derecho, deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 33.



Es muy importante que en el ámbito de fuentes se contemple que:

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: la Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos (...).<sup>101</sup>

Con base en esta determinación, y sin que la siguiente particularización sea total, sino referencial, las normas laborales vigentes se sitúan en tres niveles: universal, regional y nacional:

1. *Nivel universal:*

- a) Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:<sup>102</sup> reconoce la *calidad del derecho humano, la libre elección, equidad, protección, y sindicalización*.
- b) Arts. 6 y 8 del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales:<sup>103</sup> destaca la *calidad de derecho, libre elección, tutela del estado, y sindicalización*;
- c) Arts. 4, 5 y 7 del Convenio 158 de la OIT:<sup>104</sup> resalta la *estabilidad laboral* y regula los despidos por justa causa, así como el *derecho de sindicalización*:
- d) Los numerales 1 y 2 del Art. 1 del Convenio OIT 122:<sup>105</sup> destacan el *fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido*:

2. *Nivel regional:*

- e) Art. 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José:<sup>106</sup> destaca la *prohibición de la esclavitud, de la servidumbre, del trabajo forzoso*, así como la *afectación a la dignidad, o capacidad física e intelectual*;
- f) Arts. 6, 7 y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o,

---

<sup>101</sup> Constitución de la República del Ecuador, tít. IX, “Supremacía de la Constitución”, cap. primero, “Principios”, art. 425.

<sup>102</sup> ONU, “Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

<sup>103</sup> ONU, “Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales”.

<sup>104</sup> OIT, “Convenio No. 158”.

<sup>105</sup> OIT, “Convenio No. 122”, (15 de julio de 1966).

<sup>106</sup> OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José*, ratificado el 12 de agosto de 1977, (San José, noviembre de 1969).

*"Protocolo de San Salvador"*:<sup>107</sup> destaca las *garantías al derecho al trabajo, estabilidad, derecho a indemnizaciones, y derechos sindicales*;

### 3. Nivel nacional:

Se incluyeron diversas normas y garantías en términos laborales y de seguridad social en los artículos del 319 al 333<sup>108</sup> y concretamente en el Art. 326 se desarrollaron principios laborales importantísimos como los de justicia social, protector, de irrenunciabilidad, de intangibilidad, estabilidad, primacía de la realidad, razonabilidad y buena fe.

A nivel de políticas públicas existió el Plan Nacional de Desarrollo, hoy: Plan Nacional del Buen Vivir, que por periodos de cuatro años corresponden al actual vigente del 2013 al 2017.<sup>109</sup> En este instrumento podemos encontrar el objetivo 9 cuyo objetivo es: *"Garantizar el trabajo digno en todas sus formas"*, enunciado de la siguiente manera: *"Los principios y orientaciones para el Socialismo del Buen Vivir reconocen que la supremacía del trabajo humano sobre el capital es incuestionable"*<sup>110</sup>. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del Buen Vivir y como base para el *despliegue de los talentos de las personas*. Este instrumento constituye una visión avanzada del trabajo, especialmente en la perspectiva del *ius naturalismo*, tendiendo sobre todo a la materialización del trabajo decente preconizado por la OIT, del que el Ecuador enuncia el mismo contenido bajo la denominación de Trabajo Digno.

De lo expuesto se puede constatar, que la vigencia de legislación internacional sobre Derechos Humanos a nivel de *hard law* como *soft law*, la Constitución de la República del Ecuador del 2008, y el Plan Nacional del Buen Vivir son instrumentos normativos suficientes e idóneos para garantizar el derecho al trabajo en condiciones de formalidad.

Se considera efectivamente que en el ámbito de fuentes actualmente el Ecuador se encuentra en una situación adecuada.

---

<sup>107</sup> OEA *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o, Protocolo de San Salvador*, (17 de noviembre de 1988).

<sup>108</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, tít. VI, "Régimen de Desarrollo", cap. VI, "Trabajo y Producción", Sección Tercera, "Formas de trabajo y su retribución", art. 326.

<sup>109</sup> Antes existió uno: el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

<sup>110</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en <<http://www.buenvivir.gob.ec/objetivo-9.-garantizar-el-trabajo-digno-en-todas-sus-formas>>. Énfasis añadido.

Resta verificar si se está en la senda de materializar adecuadamente la norma y hacer realidad mediante efectivas garantías, el derecho al trabajo y especialmente la garantía de estabilidad laboral.

### **2.1.1. Obligación de adecuación formal y material de la Constitución**

Con la aprobación de la Constitución en referéndum, en octubre de 2008, se cambió el paradigma constitucional ecuatoriano. El Estado Constitucional de Derechos y Justicia<sup>111</sup> pasó a ser el esquema en que se desenvolverían en adelante las relaciones de los ecuatorianos. El esquema antiguo que giraba en torno a la ley se vio alterado completamente, pasando la Constitución y los derechos a ser el nuevo paradigma. En consecuencia, el trabajo como derecho humano fundamental vino a ser normado por la Constitución, que establece:

Art. 424. La Constitución es la *norma suprema y prevalece sobre cualquier otra* del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y *los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma* jurídica o acto del poder público.<sup>112</sup>

Esta disposición se complementa en armonía con otro artículo que alude a su aplicación:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de *directa e inmediata aplicación* por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no

---

<sup>111</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, tít. I, “Elementos constitutivos del estado, cap. I: “Principios fundamentales”, art. 1. Énfasis añadido.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, tít. IX, “Supremacía de la Constitución”, cap. I, “Principios”, art. 11. Énfasis añadido.

se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables (...).<sup>113</sup>

La conclusión es evidente: en el nuevo paradigma, donde los derechos son elemento fundamental, éstos constituyen su columna vertebral, y de existir derechos más favorables en tratados internacionales a los contenidos en la Constitución, estos últimos prevalecerán, pues el Ecuador plasma en la misma Carta Magna, expresamente, la institución de cláusula abierta.<sup>114</sup> De ahí que se concuerda en que el derecho no se construye solamente a partir de la ley: “Sino que debe construirse a partir de las personas y colectividades y de sus derechos. (...) Los derechos fundamentales son un medio y al mismo tiempo el fin de la teoría, del estado y de la organización social”.<sup>115</sup>

La aplicación de la norma constitucional y tratados de derechos humanos es directa, esto es, que los derechos son plenamente justiciables ante cualquier autoridad, garantizando su cumplimiento.

La Corte Constitucional ecuatoriana ha concluido que existen tres efectos esenciales sobre esta transición hacia el Estado Constitucional de derechos y justicia: a) El reconocimiento de la Constitución como norma vinculante, valores, principios y reglas constitucionales; b) El tránsito de un juez mecánico aplicador de reglas a un juez garante de la democracia constitucional y de los contenidos axiológicos previstos en la Constitución; y, c) La existencia de garantías jurisdiccionales vinculantes, adecuadas y eficaces para la protección de todos los derechos constitucionales.<sup>116</sup> Es lo que denominamos garantismo, característica de nuestra Constitución. Se enfatiza este último en el sentido que lo hace Pablo Alarcón:

Ratificando la verdadera trascendencia de una garantía constitucional, en este caso jurisdiccional, la Constitución de la República vigente establece como obligación a juezas

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*, num. 3, tít., “Derechos”, cap. 1, art. 11.

<sup>114</sup> Art. 417: “(...) En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de *cláusula abierta* establecidos en la Constitución.” Y Art. 31 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77”.

<sup>115</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *En defensa del neoconstitucionalismo transformador: los debates y los argumentos* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012).

<sup>116</sup> Ecuador. Corte Constitucional para el período de transición, [Sentencia no. 005-09-SEP-CC, Caso: 0112-09-EP].

y jueces el análisis del fondo del asunto controvertido y como consecuencia de ello, en caso de concederse la garantía, declarar la vulneración a derechos constitucionales y reparar integralmente las consecuencias dañosas.<sup>117</sup>

El trabajo, es un derecho constitucional también reconocido en el Art. 66 de la Constitución:

Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, *trabajo*, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios (...).<sup>118</sup>

Por lo tanto, lo revisado anteriormente sobre materia laboral, es directamente aplicable, en especial: el contenido esencial previsto en el Art. 33; así como su desarrollo y garantías en los Arts. 325 a 333; el contenido mínimo definido en los tratados internacionales; y, todas las normas internas que no se le opongan. En cuanto a políticas de estado o políticas públicas, es aplicable el Plan Nacional del Buen Vivir, estando vigente el del período 2013-2017. Junto a estas normas hay que tener en cuenta los mandatos constituyentes Nos. 2, 4 y 8, de los que el último es particularmente relevante por tratar el tema de este trabajo. Es en rango constitucional que se puso fin a la precarización laboral, tal como lo contempla en el Art. 327:

La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Pablo Alarcón Peña, “El Estado constitucional de derechos y las garantías constitucionales”, en *Manual de Justicia constitucional ecuatoriana*, Cuadernos de Trabajo No. 4, Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Solíz, coord., (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión, 2013), 103.

<sup>118</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, tít. II, “Derechos”, cap. sexto, “Derechos de libertad”, art. 66. Énfasis añadido.

<sup>119</sup> *Ibíd.*, art. 327.

Conociendo que el derecho al trabajo es un derecho constitucional, goza para su protección de garantías legales y constitucionales en todas sus formas. Por garantías legales mencionaremos la justicia administrativa y la justicia ordinaria (incluyendo en la vía ordinaria a efectos por ejemplo de antinomias jerárquicas el recurso de anulación u objetivo, y para derechos el recurso subjetivo o de plena jurisdicción en materia contencioso administrativa). En cuanto a garantías constitucionales tenemos: las normativas, de políticas públicas, institucionales y jurisdiccionales.<sup>120</sup> Las normativas: (normas que antes se han señalado) como preceptos que garantizan el cumplimiento de la Constitución y en especial del derecho al trabajo; las de políticas públicas: (Plan Nacional del Buen Vivir) efectuado por las que las autoridades desarrollan planes y programas dirigidos al cumplimiento de los derechos; las institucionales: mecanismos de protección que aseguran la existencia de instituciones propias del estado ecuatoriano que garantizan su institucionalidad: separación de poderes, Corte Constitucional, laicidad del Estado, principio de legalidad, posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo etc.; y las jurisdiccionales: acciones de medidas cautelares,<sup>121</sup> hábeas corpus,<sup>122</sup> acción de acceso a la información pública,<sup>123</sup> hábeas data,<sup>124</sup> acción por incumplimiento,<sup>125</sup> de incumplimiento,<sup>126</sup> extraordinaria de protección<sup>127</sup> y la acción de protección<sup>128</sup> que sustituyó al antiguo amparo; todos estos constituyen instrumentos reactivos mediante los cuales el ciudadano puede exigir la preservación o el restablecimiento de derechos constitucionales cuando estos hubieren sido violados.

Expuesto así el tema normativo y garantista, con normas que se consideran suficientes respecto del derecho al trabajo, es menester preguntarse si ello: ¿sacaría ya del fondo de la precarización vivida? La respuesta es obvia: no es suficiente. Lo explica Luigi Ferrajoli, uno de los grandes juristas y pensadores que respecto de la legalidad positiva o formal en el estado constitucional de derecho señala que ha cambiado de

---

<sup>120</sup> Desarrolladas en el Título III de la Constitución de la República: Garantías Constitucionales, Arts. 84 a 94.

<sup>121</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 87.

<sup>122</sup> *Ibíd.*, art. 89.

<sup>123</sup> *Ibíd.*, art. 91.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, art. 92.

<sup>125</sup> *Ibíd.*, num. 5, art. 436.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, num. 9, art. 436.

<sup>127</sup> *Ibíd.*, art. 94.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, art. 88.

naturaleza: no es sólo condicionante, sino que también ella está a su vez condicionada por vínculos jurídicos no sólo formales sino también sustanciales. El derecho contemporáneo no programa solamente sus formas de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de las leyes y demás disposiciones. Programa, además, sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones, mediante técnicas de garantía cuya elaboración es tarea y responsabilidad de la nueva cultura jurídica.<sup>129</sup>

Es ilustrativo citar respecto de la materialización constitucional, así como respecto de la adecuación material la expresión de la Corte Constitucional colombiana:

La Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática (...) Se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible entonces interpretar una institución o un procedimiento previsto en la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.<sup>130</sup>

Con la formación de leyes secundarias adquirirían real vigencia los enunciados de la constitución, y sobre derechos fundamentales estos solo se evidenciarían cuando valores como la igualdad material, la justicia, la equidad y la dignidad, se vieran materializados en las personas. El Estado ecuatoriano, entonces, debió dar cabal cumplimiento al Art. 84 de la Constitución que ordena:

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas

---

<sup>129</sup> Luigi Ferrajoli, “El derecho como sistema de garantías”, en *Jueces para la democracia*, No. 16–17 (Neopanopticum, 1992): 63, <[http://ia600309.us.archive.org/0/items/Ferrajoli\\_1992\\_elDerechoComoSistemaDeGarantas/Ferrajoli\\_1992\\_elDerechoComoSistemaDeGarantas.pdf](http://ia600309.us.archive.org/0/items/Ferrajoli_1992_elDerechoComoSistemaDeGarantas/Ferrajoli_1992_elDerechoComoSistemaDeGarantas.pdf)>, consulta: 12 de julio 2015.

<sup>130</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-406/92*.

jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.<sup>131</sup>

Esa labor va aparejada a la responsabilidad que puede presentarse por acciones y omisiones, según el Art. 11:

(...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.<sup>132</sup>

El Estado ecuatoriano a partir del 20 de octubre del 2008 debió emprender una seria y profunda transformación laboral de la que está en mora. El acuciante problema de precarización laboral hizo que la Asamblea Constituyente en medio de su misión de construir la nueva Carta Magna, elaborara al mismo tiempo mandatos constituyentes, de los cuales tres de los veintiuno que expidió, se refieren al tema laboral.

Se debe anotar sin embargo que, la Constituyente de Montecristi previó la expedición de ciertas leyes orgánicas, pero los plazos fueron inobservados y al respecto la Corte Constitucional interpretó que aquello era atribución específica de la Asamblea Nacional: “2. La atribución de la Asamblea Nacional de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, no se limita por el vencimiento de los plazos establecidos por la norma constitucional transitoria; por el contrario, el poder del legislador de aprobar leyes es una atribución específica, propia de su esencia que permanece vigente, pues lo fundamental es que la expedición de leyes responda a un profundo análisis legislativo y una importante participación ciudadana”.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, cap. primero, “Garantías normativas”, tít. III, “Garantías constitucionales”, art. 84. Énfasis añadido.

<sup>132</sup> *Ibíd.*, art. 11.

<sup>133</sup> Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia Interpretativa de la No. 0001-09-SIC-CC, caso No. 0019-09-IC], 25 de febrero de 2010.



A mi modo de ver, los ocho años transcurridos son demasiado tiempo para materializar la voluntad constitucional, en especial para un instrumento laboral básico como es el Código del Trabajo, tal como lo prevé la propia Constitución en la norma citada 11.9.

## **2.2. Breve análisis de las principales normas laborales expedidas a partir de la Constitución del 2008, en referencia al principio de estabilidad laboral**

De las normas expedidas con posterioridad a la Constitución del 2008, se han escogido las que el autor del presente trabajo considera más relevantes en donde, si bien se realiza un breve análisis crítico, el énfasis se orienta a señalar las formas de precarización, en particular referidas a la estabilidad laboral, señalando también en algunos casos los detalles que la favorecen. Estas normas son: el Mandato constituyente No. 8; Reglamento a la supresión de tercerización e intermediación laboral; Decreto Ejecutivo No. 1701; Decreto ejecutivo No. 813; Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales; y, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, que se analizará brevemente a continuación.

### **2.2.1. Mandato Constituyente No. 8<sup>134</sup>**

La Asamblea Constituyente expidió veintiún mandatos constituyentes, de los que tres se referían al trabajo de manera directa: los Mandatos, 2, 4, y 8. De estos, el mandato No. 8 se analizará con más detenimiento, anotando que en el caso del mandato 2 este puso límites a las remuneraciones que percibían los funcionarios y servidores públicos, incluidos los pertenecientes a entidades autónomas. Se limitó además el monto de las indemnizaciones por supresión de cargos, renunciaciones o jubilaciones patronales.

Cabe expresar al respecto, concordando con la laboralista Angélica Porras Velasco,<sup>135</sup> que el mandato constituyente No. 2, expedido por la Asamblea constituyente el 24 de enero de 2008, fija límites máximos a las remuneraciones del sector público, prohibiendo por otro lado la creación de compensaciones excesivas.

---

<sup>134</sup> Ecuador, *Decreto Legislativo 8*, en *ROS* No. 330 (Quito, 6 de mayo de 2008).

<sup>135</sup> Porras Velasco, “La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo”, 21.

Regula en el Art. 8 los límites máximos a las liquidaciones por supresión de partidas, jubilación, contempladas en contratos colectivos, actas transaccionales y demás acuerdos, que podían ser hasta de 7 Salarios Mínimos Básicos Unificados (SMBU) con un techo de 210 SMBU.

El mandato constituyente No. 4, expedido el 12 de febrero de 2008, complementa al 2, incorporando techos de indemnización por concepto de despido intempestivo. El objetivo era poner límite a excesivas indemnizaciones de ciertas instituciones del sector público como Banco Central, sectores de electricidad así como hidrocarburíferos, no pudiendo exceder los 300 SMBU, aunque estuvieran contempladas en contratos colectivos.

Posteriormente, el Ministerio de Trabajo estableció techos a las remuneraciones del sector público, y así se tiene que a través de Acuerdos Ministeriales como el 076<sup>136</sup> y el 116,<sup>137</sup> condicionó los incrementos de remuneraciones y otros beneficios que impliquen egreso económico estatal serían regulados en sus límites máximos por el Ministerio del Trabajo.

Esta disposición inicia un camino regresivo en los derechos de los trabajadores, pues, sobre estos límites a fijar por un servidor público había existido un mandato con carácter constituyente. Así aparecieron por ejemplo los Acuerdos Ministeriales No. 127<sup>138</sup> y 157<sup>139</sup> que eliminan bonificación y servicios de alimentación; fijan límites y reglamentan bonificaciones para ropa de trabajo y uniformes, llegando incluso a establecer condiciones de devolución y descuentos en casos de separación de la institución. Esto evidencia claramente el carácter regresivo con que se trató a derechos adquiridos de trabajadores y servidores públicos.

En lo que se refiere al Mandato 8 exclusivamente, este mandato enfrentó directamente la precarización del trabajo del periodo de flexibilización laboral y sus objetivos fueron:

1. Eliminar y prohibir la tercerización e intermediación laboral, y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo. Se determinaba la relación laboral como directa y bilateral entre trabajador y empleador (Art. 1);

---

<sup>136</sup> Expedido el 11 de mayo del 2012 y publicado en el ROS No. 715 del 1 de junio de 2012

<sup>137</sup> Expedido el 3 de julio de 2013 y publicado en el ROS No. 40 del 19 de julio de 2013.

<sup>138</sup> Expedido el 29 de julio del 2013 y publicado en el ROS No. 48 del 31 de julio del 2013.

<sup>139</sup> Expedido el 6 de septiembre del 2013 y publicado en el ROS No. 85 del 20 de septiembre de 2013.

2. Se eliminaba y prohibía la contratación por horas, y restituir todos los beneficios de ley a la contratación laboral. Ningún trabajador podría ganar menos que la remuneración básica unificada (RBU), ni podría ser excluido de la afiliación al IESS (Art. 2);
3. Se determinaba cuáles serían las actividades complementarias (vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza. Art. 3);
4. La relación laboral tendría lugar entre las prestatarias de actividades complementarias y los trabajadores, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de la beneficiaria (usuaria). Los trabajadores recibirían las utilidades de sus empleadoras, y tendrían todos los derechos consagrados en la constitución y por la OIT (Art. 4);
5. La empresa de actividades complementarias tenía la obligación de entregar al trabajador el valor total de la remuneración que por tal concepto recibiera de la usuaria, y lo reportaría al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) (Art. 5);
6. Las empresas de actividades complementarias y usuarias, no podrían entre sí ser matrices, filiales, subsidiarias ni relacionadas; ni tener participación o relación societaria de ningún tipo. Si esta vinculación sucediera en el sector público, sería el funcionario que contrate la empresa de actividades complementarias, quien asumiría personalmente a los trabajadores como directos y dependientes (Art. 6);
7. Las violaciones a las disposiciones del Mandato, o no previstas en cada caso en el Código del Trabajo, se sancionarían con multas entre 3 y 20 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) (Art. 7); y,
8. En las disposiciones generales y transitorias se contemplaba: la garantía a la contratación colectiva en las instituciones del sector público (excepto cargos directivos, ejecutivos, de representación o dirección, ni personal que por la naturaleza de sus funciones y labores, estaba sujeto a las leyes de orden público), que serían revisados en cuanto a excesos, ajustándolos a los términos establecidos en los mandatos constituyentes y regulaciones del Ministerio del Trabajo y Empleo; se brindaba además garantías de estabilidad a los trabajadores eventualmente despedidos de las empresas que ejercían intermediación, tercerización o contratación por horas; y, por último, se derogaba la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se había regulado e institucionalizado la actividad de intermediación laboral, de tercerización y

contratación por horas, publicada en el Suplemento de Registro Oficial No. 298 de 23 de junio de 2006.<sup>140</sup> En el mismo Mandato No. 8 se previó que el presidente de la República lo reglamentaría en sesenta días. Así se hizo, y el 5 de junio de 2008 el presidente de la República expidió el instrumento reglamentario correspondiente.

### **2.2.2. Reglamento a la supresión de tercerización e intermediación laboral<sup>141</sup>**

Entre los aspectos más relevantes, se destaca:

1. Los trabajadores de las empresas de intermediación laboral regidas por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo de junio de 2006, a partir del 1 de mayo de 2008, pasarían a formar parte de la nómina de las empresas en donde prestaban sus servicios, con garantía de estabilidad de un año y las demás garantías laborales, contemplándose además la existencia de responsabilidad patronal de la usuaria o beneficiaria de la intermediación;
2. Los trabajadores de las empresas contratistas de actividades complementarias, de acuerdo con su tiempo anual de servicios, participarían proporcionalmente del porcentaje legal de las utilidades líquidas de las empresas contratantes (usuarias), en cuyo provecho se prestó el servicio. Si las utilidades de la empresa que realiza actividades complementarias fueren superiores a las de la usuaria, el trabajador solo percibirá éstas; y,
3. Se proscribió una forma de contratación precaria que presentaba diversas formas como: *servicios prestados*, *prestación de servicios*, o, *servicios profesionales*, que constituían aberraciones contractuales bajo la figura de *contratos civiles*, para camuflar la relación laboral y evadir obligaciones remunerativas, indemnizatorias y beneficios sociales.<sup>142</sup> Como retribución exigían a los contratados la presentación de facturas (mercantilización del trabajo) bajo la denominación de: *honorarios*. Es así que, en el segundo párrafo del Art. 16 se prohibió vincular en esta forma de *contratación civil*, a los denominados contratos de *servicio prestado*, de *prestación*

---

<sup>140</sup> Esta ley expedida por el expresidente Alfredo Palacio González, había recogido y en algunos casos, ampliado e institucionalizado las formas precarizadoras al trabajo: de intermediación, tercerización y contratación por horas.

<sup>141</sup> Ecuador. Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo No. 1121*, en *ROS* No. 353 (Quito, 5 de junio del 2008).

<sup>142</sup> *Ibíd.*

*de servicios* o de *servicios profesionales*<sup>143</sup> que varios empleadores han venido utilizando para encubrir relaciones de trabajo, perjudicando al trabajador, *simulando una relación contractual de carácter civil*, con la exigencia de que éste presente facturas para el pago de supuestos honorarios, cuando en realidad dicha relación corresponde al ámbito jurídico laboral, esto es, al Código del Trabajo, por reunir los tres elementos que integran y definen al contrato de trabajo:

- a) Prestación de servicios lícitos y personales;
- b) Relación de dependencia o subordinación jurídica que implica horario de trabajo y acatamiento de las órdenes del empleador; y,
- c) Remuneración. A su vez se podían contratar civilmente servicios técnicos especializados ajenos a las actividades propias y habituales de la empresa usuaria, tales como los de contabilidad, publicidad, consultoría, auditoría, jurídicas y de sistemas, entre otros.

La disposición transitoria tercera del Mandato 8 preveía que las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que se encuentran vigentes y que fueron suscritos por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus instituciones tienen participación accionaria mayoritaria o aportes directos o indirectos de recursos públicos, serán ajustadas de forma automática a las disposiciones de los mandatos constituyentes y regulaciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Empleo, en el plazo de ciento ochenta días.

A su vez, la disposición transitoria tercera del reglamento, sobre los excesos en la contratación colectiva del sector público, reguló que los contratos colectivos de trabajo que se encuentran vigentes y que fueron las cláusulas de los suscritos por las instituciones del sector público, serán ajustadas de forma automática a las disposiciones de los mandatos constituyentes y regulaciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Empleo, en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir del primero de mayo del 2008.

Los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, *no ampararán a aquellas personas que desempeñen o ejerzan cargos directivos, ejecutivos y en general de representación o dirección, ni al personal que*

---

<sup>143</sup> *Ibíd.*, art. 16.

*por la naturaleza de sus funciones y labores está sujeto a las leyes de orden público,*<sup>144</sup> y en especial a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público.

El párrafo tercero de la misma transitoria explicita los detalles objeto de regulación expresando que: el proceso de revisión de los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, en el que participarán los representantes de empleadores y trabajadores, se hará de manera pública en el plazo de un año, contado desde la fecha de la vigencia del Mandato Constituyente No. 8, y establecerá claras restricciones a todas las cláusulas en las que se consagran excesos y privilegios, tales como: *transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador, horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por trabajadores o dirigentes sindicales, indemnizaciones por cambio o sustitución de empleador, contribuciones de la entidad o empresa para fondos de cesantía extralegales o particulares, pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios exagerados para el grupo familiar del trabajador, gratificaciones y beneficios adicionales por separación o retiro voluntario del trabajo, entrega gratuita de productos y servicios de la entidad o empresa, estipulación de pago de vacaciones y de la décimo tercera y décimo cuarta remuneraciones en cuantías o valores superiores a los que establece la ley, contribuciones de la entidad o empresa para actividades sindicales, días feriados adicionales a los establecidos en la ley, entre otras cláusulas de esta naturaleza.*<sup>145</sup> El Ministro de Trabajo y Empleo dictará las regulaciones y procedimientos para la revisión de los contratos colectivos de trabajo en referencia. Las máximas autoridades de las diversas instituciones del sector público y privado encargadas de cumplir esta disposición, serán personal y civilmente responsables de su cumplimiento. *Las cláusulas de los contratos colectivos que no se ajusten a los parámetros y restricciones que se indican en esta disposición transitoria y que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general, son nulas de pleno derecho.*<sup>146</sup> Los jueces, tribunales y las autoridades administrativas vigilarían el cumplimiento de esta disposición.

Más allá de que existieron excesos en la contratación colectiva es necesario establecer que, muchas de dichas prebendas fueron acordadas por gobiernos y

---

<sup>144</sup> *Ibíd.* Énfasis añadido.

<sup>145</sup> *Ibíd.* Énfasis añadido.

<sup>146</sup> *Ibíd.* Énfasis añadido.

administradores de turno con interés político de por medio. La verdad es que existe actualmente una limitación a la contratación colectiva, y en el fondo no significó un mejoramiento de la situación de los trabajadores en general.

### **2.2.3. Decreto ejecutivo No. 1701<sup>147</sup>**

En el primer capítulo de este trabajo se ha señalado que se violaron derechos colectivos relacionados al trabajo. La afirmación es válida y no se contrapone con la afirmación de que existieron excesos, muchos y graves en la contratación colectiva. La razón se ha dejado expuesta al fin del análisis del Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral, aludiendo al fondo del asunto.

El autor del presente trabajo considera que este decreto posee puntos muy importantes como que al inicio en el Art. 1 determina que los beneficiarios del contrato colectivo en el sector público o en las empresas con participación económica del estado, ampara únicamente a obreros.

Luego, en el numeral 1.1.1 precisa a los servidores, trabajadores, empleados y técnicos que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y/o de especialización industrial, en cada institución o empresa pública, serán considerados obreros regulados por el Código del Trabajo.

A continuación detalla en 21 numerales las diversas temáticas reguladas:

En el numeral 1.2.1 Transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador; 1.2.2 Horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por trabajadores o dirigentes sindicales; 1.2.3 Indemnizaciones por cambio o sustitución de empleador, cuando el trabajador continúe laborando para el nuevo empleador; 1.2.4 Contribuciones patronales extralegales para fondos de jubilaciones complementarias o especiales y cesantías privadas o adicionales; 1.2.5 Pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador; 1.2.6 Gratificaciones y beneficios adicionales por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación. Únicamente se reconocerán estos beneficios económicos en caso que no sobrepasen los límites establecidos en los Mandatos Constituyentes números 2 y 4; 1.2.7 Pago de indemnizaciones por despido intempestivo, incluidos dirigentes

---

<sup>147</sup> Ecuador. Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo No. 1701*, en ROS No. 592 (Quito, 18 de mayo de 2009).

sindicales, cuya cuantía sobrepase el límite máximo establecido en el Mandato No. 4. 1.2.8 Entrega gratuita de productos y servicios que genere y sea la esencia de funcionamiento de la entidad o empresa; 1.2.9 Estipulación de pago de vacaciones y de la decimotercera y decimocuarta remuneraciones en cuantías o valores superiores a los que establece la ley; 1.2.10 Días feriados y de descanso obligatorio no establecidos en la ley. Se reconocerán exclusivamente los días de descanso obligatorio previstos en el Art. 65 del Código del Trabajo; 1.2.11 Permisos sindicales remunerados; 1.2.12 Días adicionales y de vacaciones fuera de los señalados en el Código del Trabajo; 1.2.13 Pagos por subsidios, compensaciones sociales, gratificaciones, bonificaciones, aniversarios institucionales; 1.2.14 Cálculo de horas suplementarias o de tiempo extraordinario, sin considerar la semana integral por debajo de las 240 horas al mes; 1.2.15 Jornadas de trabajo inferiores a ocho horas diarias; 1.2.16 Pago de recargo de jornadas de trabajo que superan lo establecido en la ley; 1.2.17 Incrementos salariales y beneficios de orden social, que superen los techos establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para la suscripción del contrato colectivo se requeriría el informe del Ministerio de Finanzas; 1.2.18 Pago de subsidios y bonificaciones que son parte de la remuneración mensual unificada; 1.2.19 Entrega de joyas y obsequios por años de servicio, aniversarios sindicales y por días del trabajador; 1.2.20 Contribuciones patronales para la contratación de seguros privados de salud; y, 1.2.21 Injerencia sindical en el reclutamiento de personal y en la administración de bienes institucionales.<sup>148</sup>

Las organizaciones sindicales de cada institución, de común acuerdo podrán designar a una persona para que realice veedurías, con voz y sin voto, en los procesos de selección de personal.

Muchas de estas estipulaciones, desde la perspectiva del autor, son legítimas, pero se considera que existieron excesos. Desde el análisis del autor de este trabajo, existe objeto ilícito cuando el trabajo es un deber y un derecho, pero se convierte en objeto de privilegio, y es además discriminatorio en muchos de estos puntos, cuando esas prebendas son posibles con fondos públicos que pertenecen a todos los ecuatorianos, más allá de que como se ha expuesto antes, lo pactado se llevó a cabo entre trabajadores y administradores que representaban al estado, y cualquier inconformidad debió ser resuelta por el estado en su función de garante de derechos, lo que no ocurrió.

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*



Es verdad que las prebendas no cubren a todos los trabajadores del sector público, pero en el concepto del auto de esta tesis, ello tampoco justifica seguir con ese estado de cosas. Se concuerda con el argumento de Angélica Porras quien afirma que:

El razonamiento que subyace detrás de estas restricciones es bastante aceptable, pues se entiende que, al ser entidades del sector público, están encaminadas a la dotación de servicios y bienes para todos los ciudadanos, incluidos quienes no pueden pagarlos y sobre todo para ellos. Resulta difícil justificar que a costa de los recursos necesarios para dotar de tales servicios –que siempre son escasos– se privilegien las remuneraciones y beneficios de un grupo pequeño privilegiado de trabajadores. Sin embargo, el problema no radica ahí, sino en el hecho de que no son todos los trabajadores del sector público quienes se han beneficiado de tales privilegios, sino principalmente aquellos vinculados a los denominados “sectores estratégicos” como, por ejemplo, el petróleo o la electricidad, mientras que otros trabajadores públicos como maestros, trabajadores de la salud, etc., no solo no tuvieron acceso a todos esos beneficios, sino que ni siquiera eran atendidos en sus derechos más elementales.<sup>149</sup>

Posteriormente mediante Decreto ejecutivo No. 225,<sup>150</sup> se reformaron algunos artículos del Decreto ejecutivo 1701, suavizando la posición del estado. Se permitieron beneficios como resultado de fallecimiento o incapacidad a favor del grupo familiar del trabajador (Art. 5); respecto de permisos sindicales se fijó en un máximo de 10 días por cada trabajador hasta por un máximo de 7 dirigentes, pudiendo ser de 15 días por capacitación hasta 30 trabajadores por curso (Art. 8); respecto de la entrega de productos y servicios producidos por la empleadora se aclara que se refiere a aquellos que sean esenciales de la empresa y se exceptúan alimentación, transporte y salud (Art. 7); se permite la entrega de tarjetas de descuento (Art. 11); se permiten acuerdos para atención de salud emergentes en lugares donde no haya servicios del IESS o del Ministerio de Salud Pública (Art. 15); respecto de la exclusión de los sindicatos en la selección de personal, se prevé la participación de un representante como veedor con voz pero sin voto (Art. 16).

---

<sup>149</sup> Porras Velasco, “La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo”, 23.

<sup>150</sup> Ecuador. Presidencia de la República, *Decreto No. 225*, en *ROS* No. 123 (Quito, 4 de febrero de 2010).

El análisis del autor de este trabajo respecto de la posición del Estado, es favorable a él, en tanto y en cuanto siempre he hablado de excesos, y para el autor, su regulación era necesaria. Se considera que las prebendas son discriminatorias, y en ese sentido no concibo justificado hablar de limitación o de regresividad de las normas. La calidad de las condiciones de trabajo deben ser progresivas pero sin llegar a estructurar élites privilegiadas identificadas con ciertas ideologías políticas. De todos modos, los dos decretos fueron declarados inconstitucionales por la forma<sup>151</sup> difiriendo sus efectos por un plazo de doce meses en el cual la Asamblea Nacional expediría la normativa estableciendo el procedimiento y plazo para el proceso de revisión de los contratos colectivos. La inconstitucionalidad se refería sobre todo a la clasificación y denominación de beneficiarios considerados obreros.

#### **2.2.4. Decreto ejecutivo No. 813**

La Ley Orgánica del Servicio Público<sup>152</sup> (LOSEP), se expidió en octubre de 2010, luego el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público en abril de 2011. La Ley en el literal k) del Art. 47 prevé: “Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...) k) Por compra de renuncias con indemnización”. El presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo No. 813, expide reformas al Reglamento General, contemplando en el Art. 8 del Decreto:

A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.  
“Artículo (...) - Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas. El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo. Las servidoras y

---

<sup>151</sup> Ecuador, Corte Constitucional, [Sentencia N.º 009-10-SIN-CC], 9 de septiembre del 2010.

<sup>152</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Servicio Público*, en ROS No. 294 (Quito, 6 de octubre del 2010). En adelante se cita esta Ley como LOSEP.

servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración. (...) La compra de renunciaciones con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.<sup>153</sup>

Como se había señalado en el capítulo primero de este trabajo, la OIT en el Convenio 158, expresa que: “No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”<sup>154</sup>. En este caso el propósito era disminuir la nómina de servidores públicos.

Si se toma en cuenta el principio de estabilidad laboral, la OIT contempla la figura de la *justa causa* y otro elemento, las *necesidades de la empresa*. Sobre el particular también hemos evocado doctrina, citando a José Manuel Lastra en sus precisiones respecto del principio de estabilidad quien expresa que:

El derecho positivo laboral de los diversos países han buscado el equilibrio entre la estabilidad y la ruptura del vínculo contractual en forma arbitraria o abusiva, circunstancia que con mayor sutileza nuestra ley federal califica como injustificado, cuyos efectos podrán consistir en la reinstalación o indemnización, con la finalidad de reparar el daño y los perjuicios ocasionados al trabajador en su patrimonio económico.<sup>155</sup>

A pesar de que también la pérdida del empleo produce un daño moral, los códigos laborales, por lo general, no instrumentan cómo resarcir este daño y sólo cuantifican lo económico. Aquí se encuentra que el derecho a la estabilidad no es un derecho absoluto, y puede darse el caso de que por necesidades o conveniencia del empleador se cese al trabajador. Lo que no se puede evadir es la obligación de indemnizarle por los eventuales daños causados. Surge entonces el elemento adicional que es la *indemnización* en caso de interrumpir la estabilidad sin *justa causa*.

---

<sup>153</sup> Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público*, en ROS No. 418 (Quito, 1 de abril de 2011). Énfasis añadido.

<sup>154</sup> OIT, “Convenio 158”.

<sup>155</sup> Lastra, “Principios ordenadores de relaciones del trabajo”.

La posición del Estado ecuatoriano ha revestido dos momentos y perspectivas claras: usa un Decreto Ejecutivo para modificar un reglamento, lo que es legítimo, y si alguien cuestiona esto, entra en un tema de legalidad que debería resolverse en la vía que corresponda. Quienes cuestionan la validez del Decreto Ejecutivo, equivocan su accionar, porque es expedido por autoridad competente y no hay vicios de procedibilidad en su dictamen.

Es menester tener en cuenta que la generalidad de estados instrumenta formas de cesación en sus ordenamientos jurídicos. En el presente caso se evidencia que en el Decreto Ejecutivo No. 813 también el estado ejerció esa facultad bajo ciertos requisitos contemplados en el decreto: a) que la indemnización se encuentre debidamente presupuestada; y b) que de manera previa se hayan ejecutado los respectivos procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las instituciones públicas empleadoras, por lo que el autor considera que en la presente situación no hay lugar para argumentar como muchos lo han considerado que la compra de renuncias con indemnización es una sanción administrativa.

Como sanción lo sería la destitución que por su lado equivaldría al despido con *justa causa*, conocido en nuestro medio como el Visto Bueno solicitado por el empleador. Esto dota de validez formal a la norma, aunque no a su validez material y sustancial, porque a mi modo de ver sí viola derechos subjetivos, y fundamentalmente el de estabilidad, llegando incluso a alterar proyectos de vida y el contenido esencial del derecho laboral.

Efectivamente, lo que el autor de la presente tesis no considera ilegítimo es el fondo del asunto. Si existía una ley que desarrollaba el derecho a la estabilidad en la LOSEP, derecho que estaba reglado, señalando las formas de cesación en el Art. 47, para el autor de este trabajo no es procedente que un decreto ejecutivo modifique un derecho (intangibilidad y reserva de ley). Esa atribución es únicamente de la ley orgánica y es lo que se conoce como la reserva de ley. Aquí se cambia el derecho de manera regresiva al incrementar una causal (compra de renuncia con indemnización) que por otro lado es contradictoria, invadiendo además el círculo intangible del contenido mínimo o núcleo mínimo.

La actuación del presidente de la República pudo haber sido revisada utilizando los mecanismos de impugnación idóneos. Algunos lo hicieron por ejemplo usando la vía constitucional mediante la acción de protección que luego llega a acción extraordinaria de protección, esto es mediante garantías jurisdiccionales. Así, se tiene

el caso en que negadas en la vía constitucional varias acciones de protección, estas subieron como recurso de acción extraordinaria de protección a la Corte Constitucional en el caso No. 1000-12- EP, misma que fue objeto de la sentencia 0016-13-SEP-CC de 16 de mayo del 2013. En este caso el proceso se inició por varias demandas alegando que el Decreto Ejecutivo No. 813 tenía inconsistencias y contradicciones con la LOSEP, violentando de esta manera el principio de jerarquía normativa. En su pronunciamiento, la Corte Constitucional en la *ratio decidendi* basada en el numeral 8 del Art. 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dada la relevancia de los problemas surgidos a partir de la presentación de garantías jurisdiccionales respecto de la aplicación de la figura de cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización contenida en el Decreto Ejecutivo No. 813, la Corte estableció dos reglas de aplicación obligatoria con efecto *inter pares e inter comunis* para todas las causas que se encuentre en trámite:

1) El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por tanto los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales y no a problemas derivados de antinomias infraconstitucionales como es el caso de la supuesta antinomia entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el Decreto Ejecutivo No. 813. Al constituirse esta regla en criterio interpretativo de la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que precautela la materialización de la igualdad material y formal, debido proceso y seguridad jurídica evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria, esta regla tendrá efectos para todos aquellos casos que presenten identidad en la pretensión, es decir en el patrón fáctico aquí detallado.

2) Las reclamaciones respecto a las impugnaciones a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública, o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad social o pública son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa. Con la finalidad de salvaguardar los derechos a la igualdad formal y material, y seguridad jurídica de las personas; cuando se demande una presunta antinomia entre normas de rango infraconstitucional deberá acudir al recurso de anulación u objetivo como el mecanismo jurisdiccional ordinario pertinente e idóneo

propio de la jurisdicción contencioso administrativo para atender dicha problemática.<sup>156</sup>

Al aplicar esta línea de razonamiento, el máximo organismo de justicia, respecto de la cesación de funciones de los servidores públicos que accionaron la garantía jurisdiccional de acción de protección invocando vulneración de derechos constitucionales por la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813, derivaba de una antinomia infraconstitucional, lo que equivale a expresar que traducía un problema de legalidad de impugnación a reglamentos, actos administrativos y resoluciones de la administración pública, lo que es materia de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el ámbito del recurso objetivo o de anulación y no atinente a violación de derechos constitucionales, lo que condujo a rechazar la acción extraordinaria.

En síntesis, si la vía constitucional en la forma planteada estaba definida, poco restaba hacer, por lo que el autor concuerda con el pronunciamiento de la actual vicepresidenta de la Corte Constitucional del Ecuador Wendy Molina:

De los criterios establecidos en la Constitución y la Ley que caracterizan a la acción extraordinaria de protección, además de la jurisprudencia existente, cabe llegar a una conclusión muy similar a la arribada después del análisis de la acción de protección. Esta es que la acción extraordinaria de protección no constituye per sé un mecanismo adecuado para realizar una impugnación “directa” al contenido del Decreto 813. Esto se debe a que los únicos actos que son susceptibles de ser cuestionados por medio de la acción, como causantes de la alegada violación a derechos constitucionales, son las sentencias, autos o resoluciones con fuerza de sentencia. Así, una vez descartadas las acciones de garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales, se hace necesario analizar los mecanismos procesales de control, tanto de constitucionalidad, como de legalidad.<sup>157</sup>

Si los accionantes reclaman la violación de derechos y el juez de primer nivel niega tal violación porque dice que el decreto ejecutivo y su aplicación son legítimos, es aquí en donde se presenta el problema. Decir que el decreto ejecutivo es válido no

---

<sup>156</sup> Corte Constitucional del Ecuador [Sentencia 0016-13-SEP-CC, caso 1000-12-EP] 6 de mayo del 2013, 23.

<sup>157</sup> Wendy Piedad Molina Andrade, “Análisis del Decreto Ejecutivo No. 813”, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011: una aproximación teórico práctica” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2014), 90. Énfasis añadido.

quiere decir que sea legítimo. Entonces si el juez de primer nivel dice que siendo legítimo no hay violación de derechos esta errado. El error es aceptar que la *litis* se trabe en un escenario legalista típico del derecho administrativo y que el juez de primer nivel resuelva en legalidad su litigio.

Al modo de pensar del autor, debe existir congruencia y el juez debe referirse a la *litis* planteada por el accionante sobre violación de derechos. Resolver que es un problema de antinomias infraconstitucionales me parece incongruente. Más adelante, en la Corte Constitucional nuevamente se conoce en acción extraordinaria de protección y se resuelve con el mismo argumento. ¿Por qué el juez que conoce la acción de protección no resuelve la violación de derechos invocada? Las dos acciones son para tutelar derechos y no se ha resuelto sobre eso. Al situar la *litis* en la antinomia infraconstitucional se está hablando de un problema de legalidad y de justicia ordinaria, siendo competente para resolver el particular la justicia contenciosa administrativa. ¿Y qué pasa con la violación de derechos? Que el decreto ejecutivo sea válido formalmente no quiere decir que sea legítimo, ya que su contenido incluso viola el derecho de estabilidad. Al emitir su fallo enunciando reglas, el máximo organismo de justicia zanjó el problema y ya no se puede volver a hablar del tema.

El autor del presente trabajo sostiene que el no haber insistido sobre la violación de derechos, se debe a que se está creando una noción equivocada relacionada con el hecho de que solo en el derecho privado se puede hablar de violación de derechos. Si se habla de funcionarios públicos pareciera que ellos no están sujetos a esa violación de derechos sino a problemas de legalidad a ventilarse únicamente en el ámbito contencioso administrativo.

Al modo de ver del autor del presente trabajo, se debió accionar como violación de derechos, o por la inconstitucionalidad de la norma, pero nada de eso se ha hecho. El autor de esta tesis considera que el Decreto Ejecutivo No. 813 viola el derecho al trabajo porque afecta estándares internacionales.

Explicar una compra de renuncia siempre tendrá subyacente la falta de voluntad del renunciante, y se juega con los términos y los conceptos: la figura de la *renuncia obligatoria* con indemnización es un contrasentido gramático, conceptual y jurídico, porque toda renuncia releva de la voluntad de quien quiere presentarla, mas no de quien la recibe. Darle el carácter de *obligatoria* implica el ejercicio de potestad ajena, no de quien la presenta, aunque se intente matizar luego con razones entendibles pero

no aceptables de disminución del aparato estatal, incluyendo la indemnización en favor del *renunciado*.

El Código del Trabajo en el Art. 188 establece la indemnización por parte del empleador en los casos en que despidiera al trabajador violando el derecho a la estabilidad, bajo el principio de continuidad, típico del derecho laboral. Es un “error considerar que el empleador ha realizado un acto legal siempre que pague una indemnización. Estas están establecidas como una sanción y no como una simple alternativa que sustituya a la obligación de respetar la estabilidad del trabajador (...)”<sup>158</sup>

De este modo sostengo a la luz de las garantías normativas evocadas en este trabajo que el Decreto Ejecutivo No. 813 violenta valores, principios, políticas públicas y estándares internacionales, que constituyen garantías a favor de un derecho humano por las siguientes razones:

1. La disposición de renuncia obligatoria viola el Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos referido a la *libre contratación y protección contra el desempleo (Estabilidad laboral)*. La renuncia obligatoria atenta contra la libre contratación y la protección contra el desempleo;
2. Viola el Art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales referido al derecho a ganarse la vida mediante un *trabajo libremente escogido o aceptado (Estabilidad laboral)*, y la garantía del Estado para que así sea. La renuncia obligatoria desdice de la libre contratación y de la garantía que el estado le debe en este sentido al trabajador;
3. Viola los Arts. 6 y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales, o Protocolo de San Salvador, ya que la renuncia obligatoria atenta directamente contra el pleno empleo y la estabilidad laboral;
4. Viola el Art. 1 del Convenio OIT No. 122 que determina la libertad de contratación y pleno empleo pues, la renuncia obligatoria, deja en manos del empleador la suerte del contrato y precariza el pleno empleo afectando directamente la *estabilidad laboral*. Viola así mismo los Arts. 4 y 7 del Convenio OIT No. 158 porque la renuncia obligatoria pone fin a una relación de trabajo sin existir justa causa que se determine en la ley. En el caso de la norma ecuatoriana analizada, las

---

<sup>158</sup> Isabel Robalino, Manual de Derecho del Trabajo, 3ª Ed. (Quito, Fundación Antonio Quevedo), 280.



limitaciones al derecho se encuentran claramente previstas en el Art. 172 del Código del Trabajo para el trabajador en general y en el Art. 47 para la especie, esto es para los servidores públicos. Aun tratándose de dos leyes orgánicas una interpretación integral en un estado de derechos y justicia con característica garantista, repugna al derecho que mediante un reglamento (reserva de ley) aumente casos de cesación definitiva mediante una *renuncia voluntaria* (libremente presentada y aceptada según el literal a) del Art. 47 de la LOSEP, a sabiendas de que tampoco la terminación se produce por conducta o rendimiento negativos imputables al trabajador;

5. Viola valores determinados en el preámbulo de la Constitución de la República como la *dignidad* y la *igualdad* al imponer con ejercicio de poder el fin del derecho al trabajo, al imponer la renuncia a un trabajador a quien la Constitución por otro lado determina la libertad de contratar, así como el derecho y la obligación de trabajar, como de garantizar su *estabilidad*;
6. Viola principios como los de continuidad, irrenunciabilidad e intangibilidad, progresividad, innatos en el derecho humano al trabajo y esencialmente en la *estabilidad laboral*, al obligarle al trabajador a renunciar;
7. Viola el principio de reserva de ley al afectar el derecho a la *estabilidad laboral* mediante un decreto ejecutivo y en un reglamento;
8. Viola los estándares internacionales que determinan las características del derecho al trabajo. La renuncia obligatoria contradice *la disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad y calidad*, presupuestos, o estándares básicos internacionales del derecho al trabajo, así como el contenido normativo de la Observación General No. 18 de las Naciones Unidas que garantiza la estabilidad laboral;
9. Viola las políticas públicas del Plan Nacional del Buen Vivir cuando incorpora de manera contradictoria la renuncia obligatoria al concepto de trabajo digno, distorsionando del objetivo 9; y,
10. Viola el contenido mínimo del derecho al trabajo determinado en la Observación General No. 18 y el contenido esencial definido en el Art. 33 de la Constitución que determina que el trabajo es un derecho, pero también un deber, cuando impone un acto exclusivamente voluntario contra toda garantía constitucional. Expresar que es deber y derecho incluye a toda la sociedad, a empleadores, trabajadores y al Estado. Los servidores públicos son trabajadores;

Según la OIT en el Ecuador existían a fines del año 2003: 584.000<sup>159</sup> servidores públicos: de estos, habrían comprado sus renuncias según información del Presidente de la Federación de Servidores Públicos (FEDESEP) alrededor de 16.400,<sup>160</sup> exclusivamente por el Decreto Ejecutivo No. 813. Sin embargo, no existen demandas que hayan prosperado a nivel de un pronunciamiento garantista en favor de los derechos del trabajador en el ámbito contencioso administrativo, ni desde las perspectiva de violación de derechos subjetivos, ni con el recurso objetivo de inconstitucionalidad de norma infraconstitucional.

Las razones que al autor considera son las siguientes:

1. La Corte Constitucional ha determinado que todo lo relacionado a este decreto debe resolverse en la forma dispuesta en sus reglas;
2. El servidor público ha entrado a un proceso “voluntario”, que en esa calidad sería contradictorio impugnarlo al menos en esta vía; y,
3. Encuentro sumisión del trabajador al preferir cobrar una indemnización que es más conveniente aceptarla en los montos cobrados que percibirla disminuida por gastos en abogados y tiempo empleado en una improbable resolución favorable. La evidencia documental del trabajador renunciado obraría en su contra al argumentar violación de derechos ya que los procesos previos al cese en funciones, imponen al servidor público su conformidad para *renunciar*, así como que conoce que la indemnización que recibirá será aunque sea ligeramente más interesante, pese a perder su fuente de trabajo.

En definitiva se concluye con lo que se expuso al inicio, precisando que si bien existe validez formal, no existe validez material y sustancial, enfatizando que la Corte Constitucional ha expedido un fallo incongruente que no resuelve el tema de violación de derechos, sino sobre un tema de legalidad.

---

<sup>159</sup> “Unos 16.400 empleados públicos despedidos en dos años”, Diario La Hora, (Quito), 2 de noviembre de 2013, consulta: 28 de julio de 2014, <<http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101586015#.U-16LPI5N7E>>.

<sup>160</sup> “La compra de las renuncias obligatorias sigue vigente”, Diario Pepe El Verdadero, 6 de abril de 2013, <<http://www.ppelverdadero.com.ec/pp-al-dia/item/la-compra-de-las-renuncias-obligatorias-sigue-vigente.html>>, consulta: 30 de julio de 2014.

### **2.2.5. Ley orgánica para la defensa de los derechos laborales<sup>161</sup>**

El autor del presente trabajo considera relevante mencionar esta ley por cuanto se inscribe en el rango de análisis propuesto en este trabajo: la ley se expide respondiendo a la voluntad del ejecutivo sin desgraciadamente responder a un contexto cronológico coherente previsto en una ley orgánica básica como sería el Código del Trabajo, que es el llamado a desarrollar derechos de manera más sistematizada, de acuerdo a una razonable práctica legislativa.

La ley consta de siete artículos, una disposición general, dos transitorias y una reformativa. En los dos primeros artículos se refiere al poder coactivo del estado, y entre otras instituciones a las atribuciones de las autoridades de trabajo o los jueces del trabajo en la ejecución de sentencias dictadas dentro de los conflictos colectivos o individuales de trabajo, en su orden. Lo relevante consta en los artículos 4 y 6.

En el Art. 4 determina que en adelante: “Durante los doce meses posteriores al parto, la jornada de la madre lactante durará seis horas, de conformidad con la necesidad de la beneficiaria”.<sup>162</sup> Antes los meses posteriores al parto eran 9, ahora se amplía ese tiempo, lo que beneficia en la condición humana de la mujer. En el Art. 6 se integra a los empleados y trabajadores domésticos en un derecho del que venían siendo discriminados con reposo cada quince días, ahora, al igual que los demás trabajadores se benefician de los dos días semanales, mediante acuerdo entre empleador y trabajador.

Indudablemente esta es una garantía de igualdad y equidad en derechos de los trabajadores que redundará en beneficio del ser humano en general, y que desde la perspectiva del trabajador es beneficiosa y acrecienta su voluntad de estabilidad en el trabajo.

### **2.2.6 Ley orgánica para la justicia laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar<sup>163</sup>**

Esta ley se expidió, en parte, para tratar de armonizar en ciertos temas la normativa secundaria con la Constitución, particularmente el Código del Trabajo, la

---

<sup>161</sup> Ecuador, Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, en ROS No. 797 (Quito, 26 de septiembre de 2012).

<sup>162</sup> *Ibíd.*, art. 178.

<sup>163</sup> Ecuador, Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en ROS No. 483 (Quito, 20 de abril de 2015).

Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley de Empresas Públicas y la Ley del Seguro Social. Estas leyes se interrelacionan estrechamente con derechos fundamentales como son el trabajo y la seguridad social.

La elaboración de un Código del Trabajo nuevo y acorde a la nueva visión del derecho al trabajo, prevista en la Constitución del 2008, y los tratados internacionales que tienen directa aplicación en nuestro sistema jurídico, no ha sido posible por la falta de decisión política del régimen. El Código data de 1938 en el ejercicio del general Alberto Enríquez, y cuenta su última codificación en 2005, a raíz de que en Ecuador comienza a implantarse procesalmente el sistema oral. No es raro encontrar instituciones jurídicas totalmente caducas, que pese a que en muchos casos se han remendado, esos remiendos no observan ningún patrón, ni ideológico ni de técnica jurídica, y es bastante desordenado sin poder ocultar su faz de instrumento anacrónico e incoherente.

Si para gobiernos pasados les fue difícil adecuarlo a las innovaciones del momento, y solo lograron darle una nueva faceta, precisamente con las modificaciones inherentes a la flexibilización laboral, también para el presidente Rafael Correa, que contó con un importante capital político, no le ha sido posible renovarlo completamente. Para el autor del presente trabajo, más por razones de orden político. La razón es el capital político que los diversos regímenes ponen en juego.

La discusión de temas laborales son trascendentales porque atañen a la integración tripartita del trabajo: empleador, trabajador y estado. El empresario en el fondo arriesga su capital, que es su fuerza y razón de ser, y nada le es más caro que aquello; el trabajador, arriesga su fuente de trabajo, nivel de vida y el de su familia, así como una serie de derechos vinculados al trabajo, contando con la fuerza organizativa y posibilidad de parar la producción del capital; y, el estado pone en juego su capital político, que en ningún caso está dispuesto a perder.

Es entonces en ese contexto que, transcurridos ya ocho años de la entrada en vigencia de la Constitución Política, la necesidad de conjugar la formalidad con la materialidad de los derechos, hace que se expida la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.

Este cuerpo legal está constituido por 5 capítulos, 69 artículos, una disposición general, cuatro disposiciones transitorias y una disposición final. El primer capítulo reforma al Código del Trabajo; el segundo a la LOSEP; el tercero al Mandato

Constituyente 2; el cuarto a la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP); y, el quinto a la Ley de Seguridad Social:

1. En lo que se refiere a las reformas al Código del Trabajo, se destaca: la eliminación del período de prueba en los contratos de trabajo excepto para los que se realizan por primera vez con el nuevo empleador; en los contratos por obra, si se requiere nueva obra del mismo tipo, el empleador debe llamar a los mismos trabajadores o puede llegar a configurarse la figura de despido intempestivo; ya no se registran los contratos en el Ministerio del Trabajo, se crea el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios con integración tripartita y con atribuciones para fijar salarios sectoriales (inclusive a servidores y obreros del sector público), y la remuneración básica unificada, así como para asesorar en políticas laborales al Ministro de Trabajo; se fija un límite de 24 remuneraciones básicas unificadas a las utilidades; se determina la brecha remunerativa entre la remuneración más elevada del gerente y la más baja del trabajador de la nómina; se simplifica el trámite del desahucio pudiendo notificarlo el trabajador directamente incluso por correo electrónico; se mensualiza la decimotercera y decimocuarta bonificaciones; se norma el desahucio, aplicable también a formas de terminación del contrato por mutuo acuerdo; se determina las condiciones de ineficacia del despido en ciertos casos; se norman ciertas condiciones de la contratación colectiva con mayores garantías para los dirigentes.

En cuanto a la contratación colectiva en el sector público, se ratifica el cumplimiento de las disposiciones de los mandatos constituyentes 2, 4 y 8, recogiendo también algunas disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 1701 en lo que no fue declarado inconstitucional: prohibiendo toda negociación o cláusula que contenga privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general, a saber:

- a) Pago de indemnizaciones por despido intempestivo, incluidos dirigentes sindicales, cuya cuantía sobrepase el límite máximo establecido en el Mandato Constituyente No. 4;
- b) Estipulación de pago de vacaciones y de la decimotercera y decimocuarta remuneraciones en cuantías o valores superiores a los que establece la ley;
- c) Días feriados y de descanso obligatorio no establecidos en la ley. Se reconocerán exclusivamente los días de descanso obligatorio, establecidos en el Art. 65 del Código del Trabajo;
- d) Días adicionales y de vacaciones fuera de los señalados en el Código del Trabajo;

- e) Cálculo de horas suplementarias o de tiempo extraordinario, sin considerar la semana integral por debajo de las 240 horas al mes. Dicho trabajo suplementario o extraordinario deberá calcularse sobre 240 horas mensuales; y,
- f) Los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los obreros públicos, serán calculados de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2.

El autor de la presente tesis estima que con estas reformas el Estado brinda más garantías al trabajo cuyo contenido se establece en el Art. 33 y cuyas garantías se describen en el Art. 326<sup>164</sup> en donde se señala que las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley.<sup>165</sup>

Reconoce y viabiliza el goce efectivo de derechos de las mujeres, a quienes el estado tiene la obligación de garantizar la igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral, profesional y a la remuneración equitativa. Le dispone que adoptará todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades y prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo;<sup>166</sup> así como el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.<sup>167</sup>

En la perspectiva del análisis propuesto en este trabajo referido al principio de estabilidad laboral, es preciso concluir que hay una acción determinante en favor de los derechos del trabajador. Antes de esta norma, los contratos de trabajo se sometían al periodo de prueba (Art. 3) de noventa días, hoy se ha eliminado esa condicionalidad,

---

<sup>164</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, sección tercera, “Formas de trabajo y su retribución”, cap. sexto, “Trabajo y producción”, tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, art. 326.

<sup>165</sup> *Ibíd.*, art. 328.

<sup>166</sup> *Ibíd.*, art. 331.

<sup>167</sup> *Ibíd.*, art. 332.

subsistiendo únicamente si el trabajo es por primera vez y con nuevo empleador. Desaparecen entonces de manera general los contratos a plazo fijo que eran formas previas al de tiempo indefinido que solo adquiriría esa calidad a los dos años, tiempo durante el cual la estabilidad estaba sometida a concluir vía desahucio.

El Acuerdo Ministerial No. 088, en su Art. 3 definió que a partir del 1 de enero del 2016 *ya no se podrá celebrar contratos individuales de trabajo a plazo fijo*.<sup>168</sup> A criterio del asambleísta oficialista Fausto Cayambe, esos contratos “vulneraban derechos a los trabajadores. (...) Ahora se tienen que utilizar contratos de tiempo indefinido para tener estabilidad laboral, porque más o menos de 1,1 millones de contratos, más de 700 mil eran a plazo fijo, es decir les renovaban una sola vez y después les botaban (a los trabajadores).” Del mismo modo para Liliana Durán, representante de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), este tema es favorable para los trabajadores porque “hay empresas tanto del sector público, como del privado que tienen la dinámica de hacer contratos a plazo fijo cada año y de esta manera no garantizar la estabilidad a los trabajadores”.<sup>169</sup>

Otros aspectos relevantes contemplados en la ley son:

1. En el Art. 30 se amplían las condiciones del desahucio. Antiguamente se notificaba a través del Inspector de trabajo sujetándose a ciertos trámites. Hoy la norma determina que:

Art. 184.- Desahucio.- Es el aviso por escrito con el que una persona trabajadora le hace saber a la parte empleadora que su voluntad es la de dar por terminado el contrato de trabajo, incluso por medios electrónicos. Dicha notificación se realizará con al menos quince días del cese definitivo de las labores, dicho plazo puede reducirse por la aceptación expresa del empleador al momento del aviso.<sup>170</sup>

2. En el Art. 33 se amplían las garantías de estabilidad para los dirigentes sindicales. Hoy se determina que el despido intempestivo del trabajador miembro de la directiva de la organización de trabajadores será considerado ineficaz, anotando

---

<sup>168</sup> Ecuador. Ministerio del Trabajo, *Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0088*, en ROS No. 494 (Quito, 6 de mayo de 2015).

<sup>169</sup> “Eliminación de contrato a plazo fijo en Ecuador genera estabilidad laboral para trabajadores”, *Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica ANDES*, 23 de diciembre del 2015, <html <http://www.andes.info.ec/es/noticias/eliminacion-contrato-plazo-fijo-ecuador-genera-estabilidad-laboral-trabajadores.html>>, consulta: 15 de marzo de 2016.

<sup>170</sup> Ecuador, *Código de Trabajo* [20 de abril de 2015], en ROS No. 167 (16 de diciembre de 2015).

que el empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo por las causas determinadas en el artículo 172 de este Código (Visto Bueno);

3. En el Art. 35 se contempla una figura nueva en la legislación ecuatoriana referida a la prohibición de despido y declaratoria de ineficaz:

Se considerará ineficaz el despido intempestivo de personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, en razón del principio de inamovilidad que les ampara. Las mismas reglas sobre la ineficacia del despido serán aplicables a los dirigentes sindicales en cumplimiento de sus funciones por el plazo establecido en el artículo 187.

4. En la parte procesal se contempla *La acción de despido ineficaz*. Una vez producido el despido, la persona trabajadora afectada deberá deducir su acción ante la Jueza o el Juez del Trabajo de la jurisdicción correspondiente al lugar donde este se produjo, en el plazo máximo de treinta días. Admitida a trámite la demanda, se mandará citar en el plazo de veinticuatro horas a la parte empleadora y, en la misma providencia, se podrán dictar las medidas cautelares que permitan el reintegro inmediato al trabajo del trabajador afectado o la trabajadora afectada, mientras dure el trámite. Es de notar que en estos días entró en vigencia el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y en el Art. 333 se reforma la norma laboral al instaurar el procedimiento del proceso sumario:

- a) A la demanda y a la contestación se acompañarán las pruebas de que se disponga y se solicitarán las que deban practicarse. En la referida providencia se convocará a audiencia que se llevará a cabo en el plazo de cuarenta y ocho horas contadas desde la citación (tema que tiene visos de inconstitucionalidad). Esta iniciará por la conciliación y, de existir acuerdo, se autorizará por sentencia. A falta de acuerdo se practicarán las pruebas solicitadas. La Jueza o el Juez de Trabajo, dictarán sentencia en la misma audiencia. Contra la sentencia que admita la ineficacia será admisible el recurso de apelación con efecto devolutivo;
- b) Respecto de los efectos se contempla que:

Declarada la ineficacia, se entenderá que la relación laboral no se ha interrumpido por el hecho que la ha motivado y se ordenará el pago de las remuneraciones pendientes con el diez por ciento (10%) de recargo.



Cuando la persona trabajadora despedida decida, a pesar de la declaratoria de ineficacia del despido, no continuar la relación de trabajo, recibirá la indemnización equivalente al valor de un año de la remuneración que venía percibiendo, además de la general que corresponda por despido intempestivo.<sup>171</sup>

- c) Si la persona empleadora se negare a mantener en sus funciones a la persona trabajadora una vez que se ha dispuesto el reintegro inmediato de la misma en la providencia inicial, o se haya establecido la ineficacia del despido en sentencia, podrá ser sancionada con la pena establecida en el COIP por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente;
- d) En cualquier caso de despido por discriminación, sea por afectar al trabajador debido a su condición de adulto mayor u orientación sexual, entre otros casos, fuera de los previstos para la ineficacia del despido, el trabajador tendrá derecho a la indemnización adicional a que se refiere este artículo, sin que le sea aplicable el derecho al reintegro;
- e) En caso de despido injustificado de una persona con discapacidad, o de quien estuviere a su cargo la manutención de una persona con discapacidad será indemnizada de conformidad a lo estipulado en la Ley Orgánica de Discapacidades; en el Art. 47 se complementa la figura de prohibición de despido, señalando que:

Salvo los casos del artículo 172, el empleador no podrá despedir a ninguno de sus trabajadores, desde el momento en que éstos notifiquen al respectivo inspector del trabajo que se han reunido en asamblea general para constituir un sindicato o comité de empresa, o cualquier otra asociación de trabajadores, hasta que se integre la primera directiva.<sup>172</sup>

- f) Esta prohibición ampara a todos los trabajadores que hayan o no concurrido a la asamblea constitutiva; en el Art. 48 se determina la indemnización disuasiva a cargo del empleador disponiendo que: “El empleador que contraviniera la

---

<sup>171</sup> Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, art. 195.3.

<sup>172</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, en *Registro Oficial*, Suplemento No. 796 (Quito, 25 de septiembre de 2012).

prohibición del artículo 452 de este Código, indemnizará al trabajador despedido con una suma equivalente al sueldo o salario de un año”;<sup>173</sup>

- g) Por último, en el Art. 59 se da cumplimiento a la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos ejecutivos 1701 y 225 vistos en este capítulo señalando que los contratos colectivos de trabajo que se celebren en el sector público, observarán obligatoriamente las disposiciones establecidas en los mandatos constituyentes números 2, 4 y 8 y sus respectivos reglamentos, debiendo las máximas autoridades y representantes legales de las respectivas entidades, empresas u organismos, al momento de la negociación, velar porque así se proceda;
- h) La contratación colectiva de trabajo en todas las instituciones del sector público y entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza, o estructura jurídica, el Estado o sus instituciones tienen participación accionaria mayoritaria o aportes directos o indirectos mayoritarios de recursos públicos, se sustentará en los siguientes criterios: Se prohíbe toda negociación o cláusula que contenga privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general, a saber:
- Pago de indemnizaciones por despido intempestivo, incluidos dirigentes sindicales, cuya cuantía sobrepase el límite máximo establecido en el Mandato Constituyente No. 4;
  - Estipulación de pago de vacaciones y de la decimotercera y decimocuarta remuneraciones en cuantías o valores superiores a los que establece la ley;
  - Días feriados y de descanso obligatorio no establecidos en la ley. Se reconocerán exclusivamente los días de descanso obligatorio, establecidos en el Art. 65 del Código del Trabajo;
  - Días adicionales y de vacaciones fuera de los señalados en el Código del Trabajo;
  - Cálculo de horas suplementarias o de tiempo extraordinario, sin considerar la semana integral por debajo de las 240 horas al mes. Dicho trabajo suplementario o extraordinario deberá calcularse sobre 240 horas mensuales;
  - Los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los obreros públicos, serán calculados de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. De lo descrito en

---

<sup>173</sup> *Ibíd.*, art. 455.

líneas anteriores se evidencia claramente que se amplían las garantías en favor de la estabilidad de los trabajadores.

En lo que se refiere a la LOSEP, a más de algunos detalles mencionados en conjunto a las reformas del Código del Trabajo, también se aplicó para los servidores públicos y obreros del sector la mensualización de las décimos tercero y cuarto sueldos, y solo a solicitud escrita del trabajador se podrá recibir en las fechas previstas en cada región; y se otorga al Ministerio del Trabajo la atribución de diseñar la política pública de inclusión laboral para personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios; así como migrantes retornados.

- a) En cuanto a las reformas al mandato constituyente 2 se regula el límite de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional;
- b) En cuanto a las reformas a la LOEP se fija parámetros para la indemnización de servidores de dichas empresas en casos de retiro voluntario;
- c) En cuanto a las reformas a la Ley de Seguridad Social,<sup>174</sup> quizás son las más innovadoras, inclusivas e importantes, de lo que destacamos: se incorpora a los sujetos de protección del seguro obligatorio a las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado,<sup>175</sup> en el Art. 10 de dicha ley se incorpora en reglas de protección y exclusión que:

La persona que realiza trabajo no remunerado del hogar estará protegida contra las contingencias de vejez, muerte e invalidez que produzca incapacidad permanente total y absoluta. La persona que realiza trabajo no remunerado del hogar podrá aportar de forma voluntaria para la cobertura de la contingencia de cesantía.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Ecuador, *Ley de Seguridad Social*, en *Registro Oficial*, Suplemento No. 465 (Quito, 30 de noviembre de 2001).

<sup>175</sup> Definida en esta misma ley: Persona que realiza trabajo del hogar no remunerado: “Persona que realiza trabajo no remunerado del hogar quien desarrolla de manera exclusiva tareas de cuidado del hogar sin percibir remuneración o compensación económica alguna y, no desarrolla ninguna de las actividades contempladas en los literales anteriores”. *Ibíd.*, art. 9, lit. i).

<sup>176</sup> *Ibíd.*, art. 10.

Se norma y cuantifica los aportes que son reducidos y favorables a ellos, eximiéndoles de cargos de mora en caso de retraso en sus aportes a cuyo efecto el estado deberá prever anualmente en el presupuesto general del estado un subsidio; la persona que realiza trabajo no remunerado del hogar, podrá incorporar otras personas menores o mayores, o discapacitados; se determinan parámetros para la jubilación de las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, así como el monto de sus pensiones y casos de viudedad, orfandad y funerales; se deja claramente establecido que:

El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. El estado central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de pago del seguro general obligatorio y del régimen especial del seguro social campesino.<sup>177</sup>

Se fijan parámetros para normar el alza anual de las pensiones por jubilación del Sistema de Seguridad Social. El Estado hace efectivo en primer lugar el goce del derecho humano a la seguridad social que lo enuncia de la siguiente manera:

Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> *Ibíd.*, art. 237.

<sup>178</sup> Constitución de la República del Ecuador, sección octava, “Trabajo y Seguridad Social”, cap. segundo, “Derechos del Buen Vivir”, tít. II, “Derechos”, art. 34.

Se hace realidad un derecho irrenunciable que el estado de manera obligatoria, debe garantizar y hacer efectivo su ejercicio, incluyendo a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo dependiente o autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo; da cumplimiento al Art. 284<sup>179</sup> que determina que la política económica tendrá, entre otros, el objetivo de impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales, así como mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo; pone en vigencia la disposición mediante la cual enuncia que el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las contingencias de la población<sup>180</sup> a través de las prestaciones del seguro universal obligatorio, que cubrirá toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral<sup>181</sup>; de las prestaciones para las personas que realizan tareas de cuidado que se financiarán con aportes y contribuciones del Estado.

---

<sup>179</sup> *Ibíd.*, sección primera, “Sistema económico y política económica”, cap. cuarto, “Soberanía económica”, tít. VI, “Régimen de Desarrollo”, art. 284.

<sup>180</sup> *Ibíd.*, sección tercera, “Seguridad social”, cap. Primero, “Inclusión y equidad”, tít. VII, “Régimen del Buen Vivir”, art. 367.

<sup>181</sup> *Ibíd.*, art. 369.

## Conclusiones

El trabajo es un deber y un derecho en el que el ser humano realiza una actividad beneficiosa a la sociedad, y para la cual aporta, su capacidad, sus valores y esfuerzos; debiendo recibir en retorno, el reconocimiento de la sociedad, la satisfacción a sus necesidades, y beneficios, acorde a su dignidad.

La precarización del trabajo en el Ecuador, llegó por la aplicación de la flexibilización laboral ideada desde el interés de los poderes económicos externos con la complicidad de gobiernos débiles políticamente de corte neoliberal que obedecieron a dictámenes del Consenso de Washington. La flexibilización laboral aplicada en el Ecuador, como condición para obtener créditos de inversión, echó abajo una estructura normativa incipiente de explotación al ser humano en la que intervino como beneficiario también el estado ecuatoriano. Se instaló en el Ecuador desde los años 90 hasta el 2008, en que la Asamblea Constituyente definió un nuevo paradigma, que instituyó una concepción normativa avanzada en materia de derechos.

La flexibilización laboral, es un mecanismo de relación de trabajo creado por el sistema liberal, mediante el cual las empresas optimizan ganancias con base en dos medidas: a) la desregulación normativa, para evitar el control del estado sobre garantías básicas al trabajador; y, b) concibe al trabajo como exclusivamente productivo, en donde las ganancias son el fin, y el trabajador el medio.

La flexibilización laboral en su expresión etimológica, es simple e inocua, y expresa un ensuavizamiento en las relaciones de trabajo sin perjudicar daño a ninguna de las partes que intervienen en dicha relación. En su expresión conceptual, como mecanismo de relación de trabajo del sistema liberal, usa al ser humano para producir y acumular riqueza, mercantilizando el trabajo.

Existe responsabilidad de mora del estado respecto del mandato constitucional formulado en el Art. 84 de la carta magna relativo a la adecuación formal y material de las leyes y demás normas jurídicas, a los derechos previstos en la Constitución y tratados internacionales.

La violación del derecho a la estabilidad laboral evidenciada en el DEJ 813 ha sido consentida por la Corte Constitucional mediante un fallo incongruente, desperdiciando una gran ocasión de poner en vigencia el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

El estado ecuatoriano se encuentra en mora con la sociedad al no disponer de un plan de gobierno en materia laboral. Fue en el pasado y lo es actualmente beneficiario de una explotación laboral por acción y omisión. Por acción al precarizar el trabajo (ej. DEJ No. 813), por omisión al no expedir un Código del Trabajo que desarrolle adecuadamente el derecho al trabajo conforme a la Constitución del 2008.

El mandato constitucional del Art. 84 que obliga a la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, a que adecue formal, y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, es claramente soslayado por el estado, que se limita a expedir normas secundarias, y otras que denomina orgánicas, que solo tienen utilidad política sin un criterio orgánico, como lo sería, desarrollando progresivamente la voluntad constitucional a través del instrumento legal orgánico básico, como es el Código del Trabajo.

El decreto ejecutivo No. 813 viola derechos fundamentales, especialmente el de estabilidad laboral y el máximo organismo de administración de justicia ha cerrado el paso a todo reclamo zanjando la discusión sobre violación de derechos individuales con un dictamen incongruente que sitúa la discusión en un tema antinomia normativa infraconstitucional (a cuyo efecto es oportuna la vía contenciosa administrativa en el recurso objetivo de nulidad de norma), por lo que los jueces al resolver sobre el particular aplicarán dos reglas, mismas que conducen a resolver que no hay violación de derechos, porque la litis se concibe en los términos fijados por la Corte que atañen exclusivamente a un problema de legalidad. Soslaya la disposición constitucional contenida en el numeral 1 del Art. 3 que determina como deber primordial del estado: “1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales”.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto. «Breve historia económica del Ecuador.» Editado por Angélica Porras. *Foro: Revista de Derecho* (UASB-Ecuador), nº 19 (2013): 11.
- Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica ANDES. «Eliminación de contrato a plazo fijo en Ecuador genera estabilidad laboral para trabajadores.» 23 de Diciembre de 2015.
- Alarcón Peña, Pablo. «El Estado constitucional de derechos y las garantías constitucionales.» En *Manual de Justicia constitucional ecuatoriana, cuadernos de trabajo No. 4*, editado por Jorge Benavides Ordóñez y Jhoel Escudero Solíz, 103. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión, 2013.
- Americanos, Organización de Estados. «Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o, Protocolo de San Salvador.» 17 de Noviembre de 1988.
- Atilio Milanta, José. «De la estabilidad del empleo en general.» En *Aspectos de la estabilidad en el empleo*, de Varios autores, 11. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1972.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *En defensa del neoconstitucionalismo transformador: Los debates y los argumentos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.
- Barbagelata, Héctor Hugo. *Derecho del trabajo*. Vol. I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1978.
- Barbosa Degado, Francisco. *El margen nacional de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: entre el estado de derecho y la sociedad democrática*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- Bauman, Zygmunt. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa, 1999.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Décimo tercera. Vol. III. Buenos Aires: Ed. Heliasra S. R. L. Viamonte 1730, 1979.
- Catharino, José Martins. «La estabilidad en el empleo.» *Gaceta de Trabajo, Revista de Derecho Laboral*, nº 4 (julio-agosto 1965): 277.



Center for International Development at Harvard University. *Harvard University*.  
 Abril de 2003. <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>  
 (último acceso: 30 de Agosto de 2015).

Chirinos, María Pía. *Trabajo*. Editado por Francisco Fernández Labastida y Juan  
 Andrés Mercado. s.f.  
<http://www.philosophica.info/archivo/2009/voces/trabajo/Trabajo.html>.

«Constitución de la República del Ecuador.» Quito: Asamblea Nacional, 2008.

«Constitución Política de la República del Ecuador.» *Registro Oficial* (Congreso  
 Nacional), n° 1 (Agosto 1998).

Corte Constitucional de Colombia, . «Sentencia T-406/92.» s.f.

De Ferrari, Francisco. *Derecho del trabajo*. Segunda. Vol. II. Buenos Aires: Depalma,  
 1977.

De la Cueva, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Sexta. México: Porrúa,  
 1980.

De Sousa Santos, Boaventura. *La Globalización del derecho. Los nuevos caminos de  
 la regulación y la emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia,  
 ILSA, De los Estados nación y los estados jurídicos: de la diáspora jurídica a  
 la ecúmene jurídica.

*Diario La Horta*. «Unos 16.400 empleados públicos despedidos en dos años.» 2 de  
 Noviembre de 2013.

*Diario Pepe El Verdadero*. «La compra de renunciaciones obligatorias sigue vigente.» 2 de  
 Noviembre de 2013.

Ecuador. «Código de Trabajo.» *Registro Oficial*, n° 167 (Septiembre 2012).

Ecuador. «Decreto Legislativo 8.» *Registro Oficial*, n° 330 (Mayo 2008).

Ecuador. «Decreto Ley 2000-1 o Ley para la promoción de la inversión y participación  
 ciudadana.» *Registro Oficial*, n° 144 (Agosto 2000).

Ecuador. «Ley 04 o Ley para la transformación económica del Ecuador (Trolebús),.»  
*Registro Oficial*, n° 34 (Marzo 2000).

Ecuador. «Ley 17 o Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de  
 Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.»  
*Registro Oficial*, n° 184 (Octubre 2003).

Ecuador. «Ley de Seguridad Social.» *Registro Oficial*, n° 465 (Noviembre 2001).

Ecuador. «Ley No. 01 o Ley de Zonas Francas.» *Registro Oficial*, n° 625 (Febrero  
 1991).

- Ecuador. «Ley No. 133 o Ley Reformativa al Código del Trabajo.» *Registro Oficial*, n° 817 (Noviembre 1991).
- Ecuador. «Ley No. 90 o Ley de Régimen de Maquila, de contratación laboral a tiempo parcial y de reformas al Código del Trabajo.» *Registro Oficial*, n° 493 (Agosto 1990).
- Ecuador. «Ley Orgánica de Discapacidades.» *Registro Oficial*, n° 796 (Septiembre 2012).
- Ecuador. «Ley Orgánica para Defensa de los Derechos Laborales.» *Registro Oficial* 797 (Septiembre 2012).
- Ecuador. «Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales.» *Registro Oficial*, n° 797 (Septiembre 2012).
- Ecuador. «Ley para la reforma de las finanzas públicas.» *Registro Oficial*, n° 181 (Abril 1999).
- Ecuador. «Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público.» *Registro Oficial*, Abril 2011.
- Ecuador. «Reglamento para la contratación laboral por horas.» *Registro Oficial*, n° 305 (Abril 2001).
- Ecuador. Ministerio del Trabajo. «Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0088.» Quito, 23 de Abril de 2015.
- Ecuador. Presidencia de la República. «Decreto Ejecutivo No. 1121.» *Registro Oficial*, n° 353 (junio 2008).
- Ecuador. Presidencia de la República. «Decreto Ejecutivo No. 1701.» *Registro Oficial*, n° 592 (Mayo 2009).
- Ecuador. Presidencia de la República. «Decreto Ejecutivo No. 225.» *Registro Oficial*, n° 123 (Febrero 2010).
- Ecuador. Presidencia de la República. «Decreto Ejecutivo No. 2260.» *Registro Oficial*, n° 641 (Marzo 1991).
- Ferrajoli, Luigi. «El derecho como sistema de garantías.» *Jueces para la democracia* (Neopanopticum), n° 16-17 (1992): 63.
- Gutián, Manuel, y Joaquín Muns. «La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington.» *Colección Estudios e Informes* (Servicio de Estudios de la Caixa, Barcelona), n° 15 (1999): 14.

- Ideas. *Top 10% Authors, as of August 2014.* s.f.  
<http://ideas.repec.org/top/top.person.all.html> (último acceso: 9 de Agosto de 2014).
- Josep, Blanch. *Teoría de las relaciones laborales. Fundamentos.* 2003: Editorial UOC, 2003.
- Lanas Medina, Elisa. *Evolución del concepto de trabajo en las comunidades de la sierra norte de Ecuador: Aportes para un enfoque amplio.* Paper universitario, Área de Derecho, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, 2013, 51.
- Lanas Medina, Elisa. «Políticas laborales relativas al contrato de trabajo en Ecuador, período 2007 - 2015.» *Informe final de la investigación financiada por el Comité de Investigación de la Universidad Andina Simón Bolívar* (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador), 2016: 22.
- Lastra Lastra, José Manuel. «El nuevo derecho mexicano del trabajo.» *Revista jurídica de Derecho Comparado* (UNAM), n° 100 (Enero-Abril 2001).
- Marini, Ruy Mauro. «El concepto del trabajo productivo: nota metodológica.» En *América Latina, dependencia y globalización Siglo del Hombre*, 280. Bogotá: CLACSO, 2008.
- Molina Andrade, Wendy Piedad. *Análisis del Decreto Ejecutivo No. 813”, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011: una aproximación teórico práctica.* Tesis de maestría, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2014, 90.
- Olea, Manuel Alonso, y María Emilia Casas Baamonde. *Derecho del trabajo.* Décima. Madrid: Universidad de Madrid-Facultad de Derecho, 1987.
- Organización de las Naciones Unidas. «Declaración Universal de Derechos Humanos.» Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 10 de Diciembre de 1948.
- . «El derecho al Trabajo.» *Observación general N° 18 (35° período de sesiones).* 1999.
- . «Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.» 16 de Diciembre de 1966.
- Organización de los Estados Americanos. «Convención Americana de Derechos Humanos.» San José, Noviembre de 1969.

- . «Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre.» *Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia*. Bogotá, 1948.
- Organización Internacional del Trabajo. «Convenio No. 122.» 15 de Julio de 1966.
- . «Convenio No. 158 sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleado.» 23 de Noviembre de 1985.
- . «Memoria del director general Juan Somavia: Trabajo decente.» *Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión*. Ginebra, 1999.
- Pérez, Benito. *Derecho del trabajo*. Buenos Aires: Depalma, 1983.
- Plá Rodríguez, Américo. *Los principios del derecho del trabajo*. Segunda. Buenos Aires: Depalma, 1978.
- «Plan Nacional del Buen Vivir.» s.f. <http://www.buenvivir.gob.ec/objetivo-9.-garantizar-el-trabajo-digno-en-todas-sus-formas>.
- Podetti, Humberto. «Los principios del derecho del trabajo.» En *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, de Varios autores, 150. México: Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social-UNAM, 1997.
- Porras Velasco, Angélica. «La reforma antes de la reforma. La construcción del nuevo Código del Trabajo.» *Foro: Revista de Derecho (UASB-Ecuador/CEN)*, n° 19 (2013): 9.
- Porras Velasco, Angélica. «Las reformas laborales en el Ecuador.» En *¿Estado constitucional de derechos?: informe sobre derechos humanos Ecuador 2009*, 315-329. Quito: Abya Yala, s.f.
- Porras Velasco, Angélica. «Los derechos laborales y la seguridad social en la nueva Constitución.» En *La nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, 164-165. Quito: UASB/Corporación Editora Nacional, 2009.
- Pradeñas Sudy, Sergio. «Economía de Mercado: Flexibilización de la economía y desregulación laboral, dos caras de una misma moneda.» *Revista Caballero*, 1992: 14.
- Requejo Pagés, Juan Luis. «Consideraciones en torno ala configuración y los límites de los derechos fundamentales a partir de la jurisprudencia constitucional española.» En *Derechos fundamentales y tutela constitucional*, de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 454. México: UNAM IMDPC Marcial Pons, 2008.

- Robalino, Isabel. *Manual de Derecho del Trabajo*. Fundación Antonio Quevedo. Quito: Fundación Antonio Quevedo, s.f.
- Rodríguez Cabellero, Juan Carlos. *La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2003.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Primera. Quito, 2013.
- Sentencia Interpretativa de la No. 0001-09-SIC-CC*. No. 0019-09-IC (Corte Constitucional, 25 de Febrero de 2010).
- Sentencia N.º 009-10-SIN-CC*. (9 de Septiembre de 2010).
- Stiglitz, Joseph. *El malestar de la globalización*. Bogotá: Taurus, 2002.
- Stiglitz, Joseph, entrevista de Brian Snowdon. «Redefiniendo el rol del Estado y construyendo el Post Consenso de Washington.» *World Economics*. Nueva York, Nueva York, (Julio-septiembre de 2001).
- transición, Ecuador. Conrte Constitucional para el período de. «Sentencia no. 005-09-SEP-CC, Caso:0112-09-EP.» s.f.
- Trujillo, Julio César. *Derecho del Trabajo*. Quito: PUCE, 1986.
- Wang, Shaoguang. *The State, Market Economy, and Transtion*. New Haven: Yale University Press, s.f.

## **Anexos**

1. Mandato constituyente No. 8;
2. Objetivo 9 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; y,
3. Decreto Ejecutivo No. 813.

## **Anexo 1**

### **Eliminación y Prohibición de Tercerización**

Decreto Legislativo 8

Registro Oficial Suplemento 330 de 06-may.-2008

Última modificación: 18-may.-2009

Estado: Vigente

#### EL PLENO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Considerando:

Que, el artículo 1 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 11 de diciembre del 2007, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 236 de 20 de los mismos mes y año, establece que: “la Asamblea Constituyente representa la soberanía popular que radica en el pueblo ecuatoriano, y que por su propia naturaleza está dotada de plenos poderes”;

Que, el artículo 2, numeral 2 del mismo Reglamento determina que la Asamblea Constituyente aprobará mandatos constituyentes, decisiones y normas, para el ejercicio de sus plenos poderes;

Que, la Asamblea Constituyente debe contribuir a erradicar la injusticia laboral y la aberrante discriminación social, ocasionadas por el uso y abuso de los sistemas precarios de contratación laboral conocidos como tercerización de servicios complementarios, intermediación laboral y contratación por horas;

Que, la legislación del trabajo y su aplicación se sustentan en los principios del derecho social y, por lo mismo, debe asegurar al trabajador una relación jurídica laboral directa que implique estabilidad y remuneraciones justas;

Que, la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral generalizada y la contratación por horas, constituyen modalidades de relación laboral que vulneran los derechos del trabajador y los principios de estabilidad, de pago de remuneraciones justas, de organización sindical y contratación colectiva;

Que, las fuentes de empleo son generadas por las unidades económicas y entidades que realizan procesos de producción o servicios y son ellas las que demandan trabajadoras/es. Las compañías que se dedican a las actividades de tercerización de servicios complementarios e intermediación laboral, hacen uso de esa demanda con carácter mercantil para su propio beneficio;

Que, se ha tratado de limitar estas formas discriminatorias de contratación laboral a través de la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regula la actividad de tercerización de servicios complementarios y la intermediación laboral, publicada en el Registro Oficial No. 298 del 23 de junio del 2006 ; sin embargo de lo cual, las empresas usuarias han abusado de estas formas de contratación, perjudicando a miles de trabajadores en el Ecuador;

Que, muchas empresas intermediarias, tercerizadoras y otras que actúan al margen de la ley, en complicidad con ciertas empresas usuarias, han vulnerado sistemáticamente los derechos de los trabajadores, pagándoles remuneraciones y prestaciones sociales inferiores a las que por ley estaban obligados e incluso han deshumanizado el trabajo, convirtiendo a la fuerza del trabajo en simple mercancía;

Que, la tercerización de servicios, la intermediación laboral y la contratación por horas, precarizan la actividad laboral, desentienden y desconocen los convenios internacionales de trabajo e impiden la organización sindical y la contratación colectiva;

Que, es imperativo suprimir y prohibir estas formas extrañas y precarias de trabajo, para promover y recuperar los derechos laborales;

Que, en aras de la equidad laboral es necesario revisar y regular las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo celebrados por instituciones del sector público, empresas públicas estatales, de organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, que contienen privilegios y beneficios desmedidos y exagerados de grupos minoritarios que atentan contra el interés general y de los propios trabajadores; y,

En uso de sus atribuciones y facultades expide el siguiente:

## **Mandato Constituyente No. 8**

**Art. 1.-** Se elimina y prohíbe la tercerización e intermediación laboral y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo en las actividades a las que se dedique la empresa o empleador. La relación laboral será directa y bilateral entre trabajador y empleador.



**Art. 2.-** Se elimina y prohíbe la contratación laboral por horas.

Con el fin de promover el trabajo, se garantiza la jornada parcial prevista en el artículo 82 del Código del Trabajo y todas las demás formas de contratación contemplada en dicho cuerpo legal, en la que el trabajador gozará de estabilidad y de la protección integral de dicho cuerpo legal y tendrá derecho a una remuneración que se pagará aplicando la proporcionalidad en relación con la remuneración que corresponde a la jornada completa, que no podrá ser inferior a la remuneración básica mínima unificada. Asimismo, tendrá derecho a todos los beneficios de ley, incluido el fondo de reserva y la afiliación al régimen general del seguro social obligatorio.

En las jornadas parciales, lo que exceda del tiempo de trabajo convenido, será remunerado como jornada suplementaria o extraordinaria, con los recargos de ley.

**Art. 3.-** Se podrán celebrar contratos con personas naturales o jurídicas autorizadas como prestadores de actividades complementarias por el Ministerio de Trabajo y Empleo, cuyo objeto exclusivo sea la realización de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria.

**Art. 4.-** En los contratos a que se refiere el artículo anterior, la relación laboral operará entre los prestadores de actividades complementarias y el personal por esta contratado en los términos de la ley, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de la persona en cuyo provecho se preste el servicio.

Los trabajadores de estas empresas de acuerdo con su tiempo anual de servicios participarán proporcionalmente del porcentaje legal de las utilidades líquidas de las empresas usuarias, en cuyo provecho se realiza la obra o se presta el servicio. Si las utilidades de la empresa que realiza actividades complementarias fueren superiores a las de la usuaria, el trabajador solo percibirá éstas.

Además, los trabajadores que laboren en estas empresas, tendrán todos los derechos consagrados en la Constitución Política de la República, convenios con la OIT, ratificados por el Ecuador, este Mandato, el Código del Trabajo, la Ley de Seguridad Social y demás normas aplicables.

**Art. 5.-** En el contrato de trabajo que se suscriba entre la empresa que se dedica a actividades complementarias y cada uno de sus trabajadores, en ningún caso se pactará una remuneración inferior a la básica mínima unificada o a los mínimos sectoriales, según la actividad o categoría ocupacional.

Dichos contratos de trabajo obligatoriamente deben celebrarse por escrito y registrarse dentro de los treinta días subsiguientes a su celebración, ante el Ministerio de Trabajo y Empleo.

Es nula toda cláusula que impida que el trabajador de actividades complementarias sea contratado directamente por la usuaria bajo otra modalidad contractual.

La empresa que realiza actividades complementarias tiene la obligación de entregar al trabajador contratado el valor total de la remuneración que por tal concepto reciba de la usuaria, lo cual deberá acreditarse mediante la remisión mensual de una copia de los roles de pago firmados por los trabajadores y las planillas de aportes al IESS con el sello de cancelación o los documentos que acrediten tales operaciones, requisito sin el cual la usuaria no realizará el pago de la respectiva factura a la empresa que se dedica a actividades complementarias.

La empresa que realiza actividades complementarias, en el contrato mercantil que celebre con la usuaria, deberá garantizar el pago íntegro de las remuneraciones del trabajador y de todos sus beneficios laborales y de seguridad social.

**Art. 6.-** Las empresas de actividades complementarias y las usuarias no pueden entre sí, ser matrices, filiales, subsidiarias ni relacionadas, ni tener participación o relación societaria de ningún tipo, hecho que debe acreditarse mediante una declaración juramentada de los representantes legales de las empresas que suscriben el contrato y otorgada ante notario o juez competente que determine esta circunstancia.

La usuaria del sector privado que contrate a una persona jurídica, vinculada para el ejercicio de las actividades complementarias, asumirá a los trabajadores como su personal de manera directa y será considerada para todos los efectos como empleador del trabajador, vínculo que se regirá por las normas del Código del Trabajo. Además, será sancionada con una multa de seis (6) remuneraciones básicas mínimas unificadas, sanción que será impuesta por los directores regionales. Si esta vinculación sucediera en el sector público, será el funcionario que contrate la empresa de actividades complementarias quien asumirá a los trabajadores a título personal como directos y dependientes, sin que las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, municipales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, puedan hacerse cargo de ellos ni asuma responsabilidad alguna, ni siquiera

en lo relativo a la solidaridad patronal que en todos los casos corresponderá a dicho funcionario, quien además será sancionado con multa de seis (6) remuneraciones básicas mínimas unificadas y la remoción o pérdida de su cargo, según corresponda, sin derecho a indemnización alguna.

**Art. 7.-** Las violaciones de las normas del Código del Trabajo, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato.

Los jueces y los inspectores de trabajo podrán imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general.

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

**PRIMERA:** Para el caso de las empresas del sector estratégico público, los servicios técnicos especializados que requieran dichas empresas, podrán ser contratados civilmente. Los trabajadores de las empresas de servicios técnicos especializados, tendrán relación directa y bilateral con éstas y se sujetarán a las disposiciones del Código de Trabajo.

**SEGUNDA:** Se podrá contratar civilmente servicios técnicos especializados ajenos a las actividades propias y habituales de la usuaria, tales como los de contabilidad, publicidad, consultoría, auditoría, jurídicos y de sistemas, entre otros, que serán prestados por personas naturales, o jurídicas con su propio personal y que contarán con la adecuada infraestructura física y estructura organizacional, administrativa y financiera. La relación laboral será directa y bilateral entre los prestadores de servicios técnicos especializados y sus trabajadores.

**TERCERA:** Los profesores de establecimientos particulares de niveles pre primario, primario, medio y superior, que no laboren jornadas completas diarias o semanales de trabajo, serán contratados mediante la modalidad de jornada parcial. El Ministerio de Trabajo y Empleo establecerá la respectiva Comisión Sectorial para la fijación del sueldo o salario básico unificado de los trabajadores de este sector. Además, tendrán derecho a la protección integral del Código del Trabajo y percibirán sus remuneraciones aún en los períodos vacacionales.

**CUARTA:** Se garantiza la contratación colectiva de trabajo en las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, de organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, que se ajuste a los términos establecidos en los mandatos constituyentes y en las regulaciones del Ministerio del Trabajo y Empleo.

### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA:** Todos los contratos de intermediación laboral vigentes a la fecha de expedición del presente Mandato, se declaran concluidos, sin derecho a ningún tipo de indemnización ni reclamo de ninguna naturaleza, por parte de las empresas que venían operando como intermediarias laborales.

A partir de la fecha de vigencia del presente Mandato, los trabajadores intermediados cuya prestación de servicios se rigió por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se reguló la actividad de intermediación laboral, y de tercerización de servicios complementarios, publicada en el Suplemento de Registro Oficial No. 298 de 23 de junio del 2006, serán asumidos de manera directa por las empresas del sector privado que contrataron con las intermediarias laborales, empresas usuarias que en lo sucesivo serán consideradas para todos los efectos como empleadoras directas de dichos trabajadores, quienes gozarán de un año mínimo de estabilidad, con una relación que se regirá por las normas del Código del Trabajo.

Los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo del 2008, con motivo de la tramitación del presente Mandato, serán reintegrados a sus puestos de trabajo. El desacato de esta disposición será sancionado con el máximo de la multa establecida en el artículo 7 de este Mandato, por cada trabajador que no sea reintegrado y cuyo monto será entregado a éste, sin perjuicio de las indemnizaciones contempladas en los artículos 185 y 188 del Código del Trabajo.

Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato. Exclusivamente los obreros se

incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.

No serán incorporados los trabajadores que se hallen incurso en el artículo 53 de la Ley de Modernización del Estado.

Los trabajadores de las actuales empresas tercerizadoras de servicios complementarios continuarán laborando en las mismas empresas bajo los términos y nuevas modalidades que se determinan en los artículos 3, 4, 5 y 6 del presente Mandato. Estas empresas deberán adecuar sus estatutos, contratos de trabajo con sus trabajadores, y contratos mercantiles con las correspondientes empresas usuarias, a la nueva modalidad antes indicada, en el plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la vigencia de este Mandato.

**SEGUNDA:** Los trabajadores que se encontraban laborando bajo la modalidad de contrato por horas por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato serán contratados de manera obligatoria bajo las distintas modalidades previstas en el Código del Trabajo según lo establecido en el artículo 2 del presente mandato.

**TERCERA:** Las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que se encuentran vigentes y que fueron suscritos por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, serán ajustadas de forma automática a las disposiciones de los Mandatos Constituyentes y regulaciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Empleo, en el plazo de ciento ochenta días.

Los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, no ampararán a aquellas personas que desempeñen o ejerzan cargos directivos, ejecutivos y en general de representación o dirección, ni al personal que por la naturaleza de sus funciones y labores está sujeto a las leyes de orden público, y en especial a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público.

El proceso de revisión de los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, en el que participarán empleadores y trabajadores, se hará de manera pública y establecerá claras restricciones a todas las cláusulas en las que se consagran excesos y privilegios, tales como: transferencia y transmisión de cargos a

familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador, horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por dirigentes laborales, pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador, gratificaciones y beneficios adicionales por retiro voluntario, entrega gratuita de productos y servicios de la empresa, entre otras cláusulas de esta naturaleza.

Las cláusulas de los contratos colectivos que no se ajusten a los parámetros a los que se refiere esta disposición transitoria y que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general, son nulas de pleno derecho.

Los jueces, tribunales y las autoridades administrativas vigilarán el cumplimiento de esta disposición.

**CUARTA:** La Función Ejecutiva luego de un proceso de diálogo social, dentro del plazo de un año establecerá los criterios que regirán la contratación colectiva de trabajo de todas las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, municipales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, los cuales no podrán ser modificados.

**QUINTA:** El presente Mandato Constituyente, será reglamentado por el Presidente de la República en el plazo de sesenta días.

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**PRIMERA:** Deróguese la Ley Reformatoria al Código de Trabajo, mediante la cual se reguló la actividad de intermediación laboral y la de tercerización de servicios complementarios, publicada en el Registro Oficial Suplemento 298 de 23 de junio del 2006; los artículos 11 literal h), 14 literal g), 17 la frase: "por horas" incisos sexto al décimotercero, 19 literal j), 41 inciso 2o. y las palabras "o intermediarios" del artículo 100 de la Codificación del Código del Trabajo; 84 al 90 del capítulo denominado DE LAS REFORMAS AL CODIGO DEL TRABAJO DE LA LEY PARA LA TRANSFORMACION ECONOMICA DEL ECUADOR, relativas a la contratación laboral por horas, publicada en el Registro Oficial No. 34 del 13 de marzo del 2000: la frase "tercerización o intermediación de servicios" de la disposición general primera y la disposición general cuarta de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; el artículo 18 de la Ley 97 de Turismo, publicada en el Registro Oficial

Suplemento 733 del 27 de diciembre del 2002; los términos relativos a la tercerización e intermediación laboral de los numerales 2 y 9 del artículo 7 del Reglamento General a la Ley sobre Discapacidades; y, el Reglamento para la contratación laboral por horas, publicado en el Registro Oficial No. 547, de 18 de marzo del 2005; así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan o contradigan al presente Mandato.

**SEGUNDA:** Para un efectivo control y cumplimiento de las disposiciones del presente mandato, que consolide los derechos fundamentales de los trabajadores y la seguridad jurídica de los empleadores, el Ejecutivo fortalecerá la infraestructura organizacional, administrativa y financiera del Ministerio de Trabajo y Empleo.

**TERCERA:** Este Mandato es de obligatorio cumplimiento y en tal virtud, no será susceptible de queja, impugnación, acción de amparo, demanda, reclamo, criterio o pronunciamiento administrativo o judicial alguno y entrará en vigencia en forma inmediata, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Constituyente y/o en el Registro Oficial.

Con el contenido de este Mandado Constituyente, notifíquese al Presidente Constitucional de la República, a los representantes de los Poderes Constituidos y a los Órganos de Control.

Se dispone su difusión nacional, para conocimiento del pueblo ecuatoriano.

Dado y suscrito en el Centro Cívico "Ciudad Alfaro", cantón Montecristi, Provincia de Manabí de la República del Ecuador, a los treinta días del mes de abril del 2008.

Nota: Incluida Fe de Erratas, publicada en Registro Oficial 592 de 18 de Mayo del 2009

## **Anexo 2**

### **Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017).**

Al olvidar que trabajo es sinónimo de hombre, el mercado lo somete al juego de la oferta y demanda, tratándolo como una simple mercancía (Polányi, 1980). El sistema económico capitalista concibe al trabajo como un medio de producción que puede ser explotado, llevado a la precarización, y hasta considerarlo prescindible. El trabajo, definido como tal, está subordinado a la conveniencia de los dueños del capital, es funcional al proceso productivo y, por lo tanto, está alejado de la realidad familiar y del desarrollo de las personas.

En contraste con esa concepción, y en función de los principios del Buen Vivir, el artículo 33 de la Constitución de la República establece que el trabajo es un derecho y un deber social. El trabajo, en sus diferentes formas, es fundamental para el desarrollo saludable de una economía, es fuente de realización personal y es una condición necesaria para la consecución de una vida plena. El reconocimiento del trabajo como un derecho, al más alto nivel de la legislación nacional, da cuenta de una histórica lucha sobre la cual se han sustentado organizaciones sociales y procesos de transformación política en el país y el mundo.

Los principios y orientaciones para el Socialismo del Buen Vivir reconocen que la supremacía del trabajo humano sobre el capital es incuestionable. De esta manera, se establece que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento mismo del Buen Vivir y como base para el despliegue de los talentos de las personas. En prospectiva, el trabajo debe apuntar a la realización personal y a la felicidad, además de reconocerse como un mecanismo de integración social y de articulación entre la esfera social y la económica.

La Constitución establece de manera explícita que el régimen de desarrollo debe basarse en la generación de trabajo digno y estable, el mismo que debe desarrollarse en función del ejercicio de los derechos de los trabajadores (art. 276). Lo anterior exige que los esfuerzos de política pública, además de impulsar las actividades económicas que generen trabajo, garanticen remuneraciones justas, ambientes de trabajo saludables, estabilidad laboral y la total falta de discriminación. Una sociedad que busque la justicia y la dignidad como principios fundamentales no solamente debe ser evaluada por la cantidad de trabajo que genera, sino también por el grado de



cumplimiento de las garantías que se establezcan y las condiciones y cualidades en las que se efectúe.

Asimismo, debe garantizar un principio de igualdad en las oportunidades al trabajo y debe buscar erradicar de la manera más enfática cualquier figura que precarice la condición laboral y la dignidad humana.

Lo anterior también implica considerar la injerencia directa del Estado en los niveles de trabajo como empleador -especialmente como empleador de última instancia-, con el objeto de asegurar el acceso al trabajo a las poblaciones en condición de vulnerabilidad económica y de garantizar la total aplicación del concepto constitucional del trabajo como un derecho.

De la misma manera, las acciones del Estado deben garantizar la generación de trabajo digno en el sector privado, incluyendo aquellas formas de producción y de trabajo que históricamente han sido invisibilizadas y desvalorizadas en función de intereses y relaciones de poder. Tanto a nivel urbano como rural, muchos procesos de producción y de dotación de servicios se basan en pequeñas y medianas unidades familiares, asociativas o individuales, que buscan la subsistencia antes que la acumulación. Amparándose en la Constitución de la República, es necesario profundizar el reconocimiento y el apoyo a estas distintas formas de trabajo, sobre todo a las que corresponden al autosustento y al cuidado humano, a la reproducción y a la supervivencia familiar y vecinal (arts. 319 y 333).

Para alcanzar este objetivo, debemos generar trabajos en condiciones dignas, buscar el pleno empleo priorizando a grupos históricamente excluidos, reducir el trabajo informal y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales. Hay que establecer la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano, con enfoque de derechos y de género. El fortalecimiento de los esquemas de formación ocupacional y capacitación necesita articularse a las necesidades del sistema de trabajo y a la productividad laboral.

## **Diagnóstico**

La Constitución de la República del Ecuador establece que el régimen de desarrollo debe basarse en la generación de trabajo digno y estable. Lo anterior implica que el Estado tiene un rol fundamental en impulsar actividades económicas que garanticen a los trabajadores oportunidades de empleabilidad, remuneraciones justas,

condiciones saludables de trabajo, estabilidad y seguridad social, así como un horario de trabajo que permita conciliar el trabajo con la vida familiar y personal. De la misma manera, la garantía de un trabajo digno exige crear condiciones que impidan la discriminación en el espacio laboral y que permitan abolir los tipos de trabajo que precarizan la condición laboral y la dignidad humana. En este sentido, el presente diagnóstico tiene el objeto de analizar las tendencias en las diferentes esferas que componen el trabajo digno, ocurridas en el período 2007-2012, y plantear una línea base para la posterior evaluación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

## **Oportunidades de empleo**

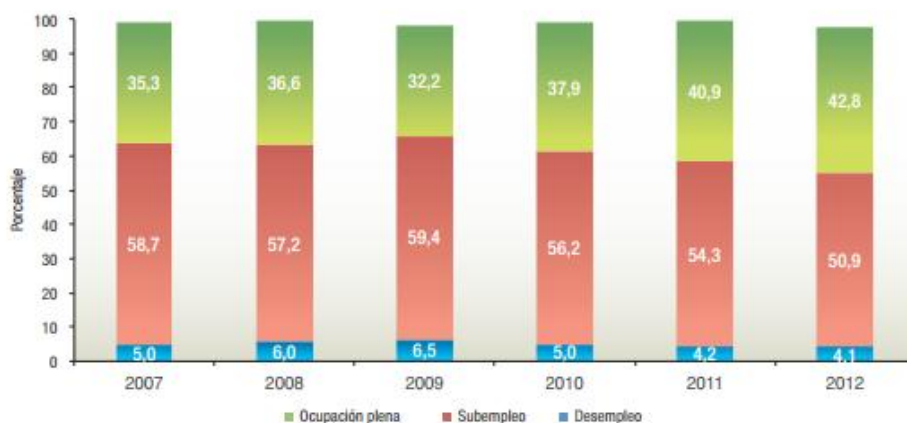
Dentro de una sociedad en la que los activos productivos se encuentran históricamente distribuidos de una forma desigual, el trabajo se constituye en el activo más importante de una persona para generar un ingreso que permita, a ella y a su familia, tener una vida digna. Por lo tanto, un pilar importante de la concepción del trabajo digno son las oportunidades de empleo que este mercado ofrece para absorber la siempre creciente oferta de trabajo.

Las oportunidades de empleo pueden ser medidas a través de los indicadores básicos del mercado de trabajo. En ellos se retratan los efectos de los ciclos económicos, así como los potenciales efectos de la política pública. En el periodo 2007-2012, el Ecuador logró avances en la creación de condiciones que impulsaran el pleno empleo y redujeran el subempleo. En el año 2007, el 35,3% de la población económicamente activa (PEA) estaba plenamente ocupada, mientras el 58,7% estaba en condiciones de subocupación (Gráfico 6.9.1.). Para el año 2012, la distribución de esta población sufrió cambios importantes: el 42,8% se insertó en el mercado de trabajo en condiciones de pleno empleo, mientras que el 50,9% lo hizo en la subocupación. Si bien la actual distribución se encuentra todavía distante de una meta de desarrollo basada en el pleno empleo, muestra una tendencia clara de mejoría en las oportunidades de empleabilidad de los trabajadores.

Por su parte, el desempleo muestra la incapacidad de la economía para absorber la fuerza de trabajo, ya sea de manera abierta o de manera oculta. En Ecuador, durante el periodo 2007-2012, la tasa de desempleo promedio fue de 5,5%. A partir del año 2009 existió una disminución apreciable del indicador. Para el año 2012, el desempleo afectaba al 4,1 % de la PEA (INEC, 2012b).

La descripción de los indicadores básicos del mercado de trabajo esconde una realidad nacional de inequidad que se refleja en la desagregación de los mismos por áreas geográficas, por condición étnica y por género. En el año 2012, mientras el 52,3% de la PEA se encontraba ocupada de manera plena en el área urbana, solo el 23,3% de la PEA rural lo estaba. La población indígena presenta la menor tasa de ocupación plena, 1,7 veces menor que el indicador correspondiente a la población autodefinida como blanca. Por otro lado, mientras el 47,3% de los hombres se inserta en el mercado laboral en condiciones de ocupación plena, solo el 35,9% de las mujeres económicamente activas lo hace (Tabla 6.9.1.). Dada esta realidad, la política pública debe tener el rol de generar mecanismos de inserción laboral que busquen cerrar las brechas existentes entre grupos de población y promover condiciones que aseguren la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo (INEC, 2012b).

GRÁFICO 6.9.1.  
Indicadores básicos del mercado de trabajo (2007-2012)



Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Senplades.

TABLA 6.9.1.

**Ocupación plena según área demográfica, condición étnica y género (2007-2012)**

Desagregación	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nacional	35,3%	36,6%	32,2%	37,9%	40,9%	42,8%
Urbano	39,2%	44,1%	39,1%	45,8%	50,1%	52,3%
Rural	29,5%	20,8%	17,9%	21,7%	22,0%	23,3%
Indígena	17,2%	14,5%	13,5%	16,4%	16,6%	18,5%
Blanco	37,7%	42,6%	35,3%	46,9%	46,2%	50,1%
Mestizo	36,9%	38,3%	33,8%	40,5%	44,0%	45,8%
Afroecuatoriano	34,6%	35,0%	29,0%	34,1%	40,2%	37,0%
Masculino	39,2%	41,9%	36,4%	42,3%	46,6%	47,3%
Femenino	29,5%	28,8%	25,9%	31,1%	32,2%	35,9%

Nota: Mediciones a diciembre de cada año.

Fuente: INEC, 2012b.

Elaboración: Serplades.

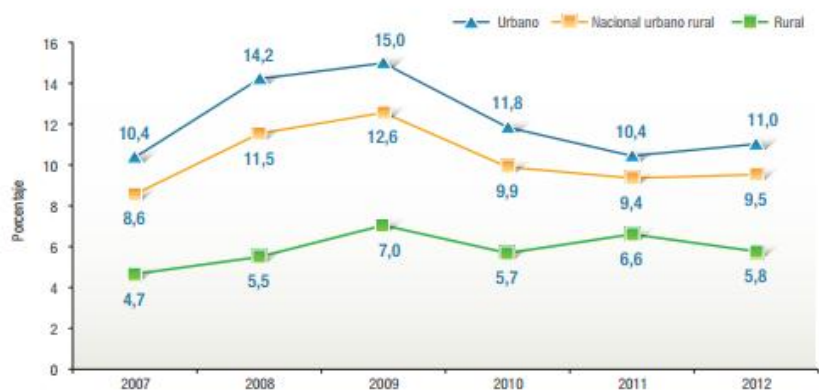
Uno de los indicadores más representativos de las oportunidades en el mercado de trabajo es el referente al desempleo juvenil (personas de dieciocho a veintinueve años). Esta población está primordialmente conformada por personas que buscan empleo por primera vez y, por lo tanto, encuentran dificultades dadas su falta de experiencia y su falta de acceso a mecanismos de información sobre el mercado de trabajo.

Uno de los rasgos estructurales del mercado de trabajo a nivel mundial es que la tasa de desempleo juvenil es dos o tres veces mayor que el desempleo promedio para toda la economía (OIT, 2012). En Ecuador, la tasa de desempleo juvenil en el 2012 fue del 9,5%, mientras que la tasa de desempleo nacional promedio fue del 4,1%. Con respecto a la tendencia del indicador (Gráfico 6.9.2.), el desempleo juvenil no muestra el mismo grado de disminución mostrado por el promedio nacional, sino un ligero incremento en el 2012, con respecto al valor reportado en el año 2007. Por consiguiente, la política pública debe enfocarse en crear condiciones que fomenten la empleabilidad de esta población, especialmente en formas que incentiven la capacitación para el trabajo, las pasantías laborales y la generación de mecanismos que conecten esta demanda con la oferta de trabajo disponible (INEC, 2012b).

Otro indicador que denota tanto las oportunidades de empleabilidad de los trabajadores, como su nivel de productividad, es el referente a la capacitación laboral. La Tabla 6.9.2. Muestra la evolución del porcentaje de personas ocupadas que reciben capacitación en el trabajo. Si bien es cierto que el nivel de trabajadores en el país que reciben capacitación es bajo, el valor ha crecido en los últimos seis años de 10,61% en el 2007, a 14,47% en el 2012. Lo anterior denota una necesidad de fortalecer estas políticas no solo con el objeto de aumentar el grado de empleabilidad de los

trabajadores, sino como eje fundamental de una estrategia de incremento de su productividad.

GRÁFICO 6.9.2.  
Desempleo juvenil (2007-2012)



Nota: Población comprendida entre 18 y 29 años. Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Senplades.

TABLA 6.9.2.  
Trabajadores que recibieron capacitación (2007-2012)

Año	Capacitados	Participación	
		Pública	Privada
2007	10,6%	40,6%	59,4%
2008	10,6%	42,4%	57,6%
2009	10,6%	42,7%	57,3%
2010	11,9%	46,1%	53,9%
2011	13,3%	41,8%	58,2%
2012	14,5%	38,6%	61,4%

Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Senplades.

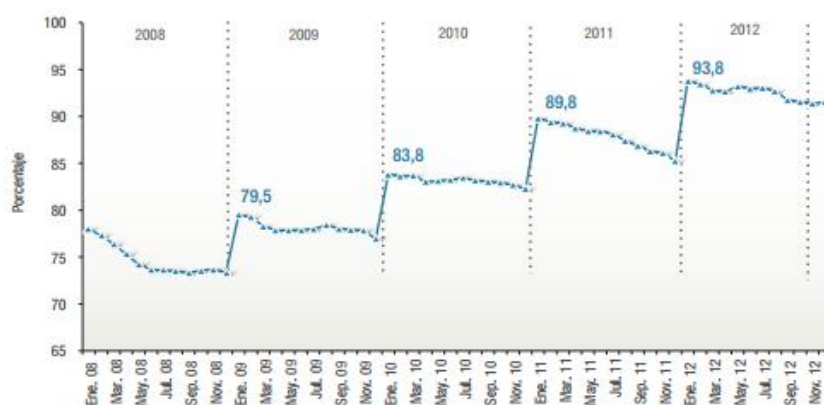
## Trabajo remunerador

El reconocimiento de la supremacía del trabajo sobre el capital y del trabajo como fin del proceso productivo, implican la garantía de una remuneración justa, por un lado, de acuerdo a las capacidades y calificaciones del trabajador y digna, por otro lado, que conlleve a la satisfacción de las necesidades primordiales de la población y sus familias. El concepto de salario digno se encuentra en el corazón de esta concepción y refleja la convicción del gobierno nacional de garantizar la remuneración para permitir a los hogares la realización de un mayor bienestar.

Una de las conquistas de los últimos años es, precisamente, la incorporación del salario digno en el Código de la Producción (2010), el cual estipula que ningún

empresario puede cobrar utilidades sin que, antes, sus trabajadores reciban un salario que les permita cubrir la canasta básica. Efectivamente (Gráfico 6.9.3.), la brecha entre el costo del ingreso familiar mensual y la canasta básica familiar se encuentra prácticamente cerrada en el año 2013, lo cual contrasta con la brecha de 26,3% que existía en el año 2008. Lo anterior muestra un importante esfuerzo de redistribución.,

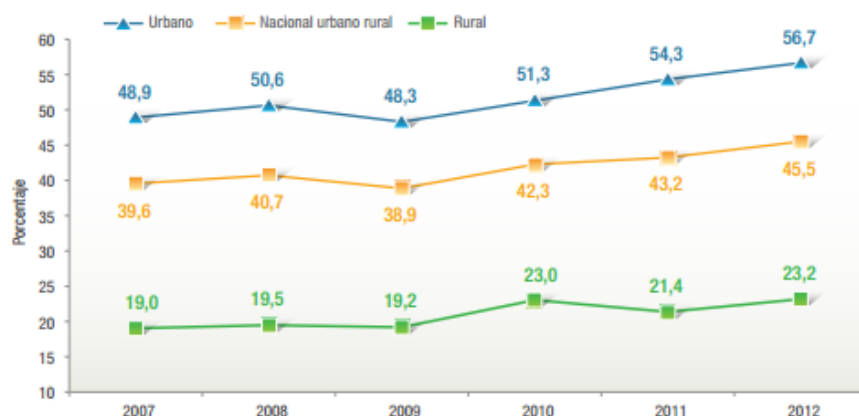
GRÁFICO 6.9.3.  
Cobertura de la canasta básica familiar (2008-2012)



Fuente: INEC, 2012d.  
Elaboración: Senplades.

Que la brecha se haya cerrado en términos nominales no implica que la totalidad de los hogares cubra, en la actualidad, la canasta básica. En el país, un importante segmento de la PEA (51% en el año 2012) se encuentra en el segmento informal de la economía, que se caracteriza por ofrecer trabajo precario, estar ausente de la normativa legal y tributaria y, por lo tanto, no ofrecer salarios justos. Consistente con la segmentación existente en el mercado de trabajo, el Gráfico 6.9.4. Muestra que, si bien el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica en el Ecuador se ha incrementado de 39,6% en el año 2007 a 45,5% en el año 2012, la brecha real de hogares que no cubren la canasta es todavía importante.

GRÁFICO 6.9.4.  
**Hogares cuyo ingreso cubre la canasta básica familiar (2007-2012)**



Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
 Fuente: INEC, 2012b.  
 Elaboración: Senplades.

Relacionado a lo anterior, el Gráfico 6.9.5. Muestra las tendencias del ingreso laboral promedio en los últimos seis años. En él se aprecia que el ingreso laboral se ha incrementado en todos los sectores. El sector formal incrementó sus ingresos en 26%, especialmente a partir del año 2010, lo cual coincide con la fecha de implementación del salario digno en el Código de la Producción. El sector informal incrementó sus ingresos en 41% y el sector doméstico en 75%. Sin embargo, existen todavía grandes diferencias de nivel entre ellos. Para el año 2012, el ingreso promedio del sector formal era 1,03 veces mayor que el ingreso del sector informal, y 1,31 veces mayor que el correspondiente al sector doméstico. Por último, los valores promedio del ingreso laboral de los sectores informal y doméstico en diciembre del 2012 están por debajo del salario básico unificado, fijado desde enero del 2013 en USD 318.

GRÁFICO 6.9.5.  
Ingreso laboral promedio por sector laboral (2007-2012)



Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Serplades.

## Estabilidad en el trabajo y seguridad social

La estabilidad laboral es un componente esencial del trabajo digno, ya que garantiza ingresos permanentes al trabajador, lo cual es importante para la satisfacción de sus necesidades y las del núcleo familiar. Al mismo tiempo, la permanencia de los trabajadores debe ser también vista como un activo para las empresas, ya que implica contar con trabajadores con experiencia, integrados al proceso productivo y con un alto compromiso laboral. Por lo tanto, la estabilidad laboral beneficia no solo al trabajador, sino también a la empresa y a su productividad.

El tipo de contrato que tiene el trabajador asalariado es un indicador de estabilidad en el trabajo y de tiempo de permanencia en el mismo. Se considera que un trabajador tiene un trabajo estable cuando este es de carácter permanente. Según lo muestra la Tabla 6.9.3., el porcentaje de trabajadores con contrato permanente o nombramiento se incrementó de 41,3% en el año 2007 a 45,7% en el 2012. Si bien es un avance en la dirección correcta -que ha sido reforzada por acciones concretas tales como la eliminación de la tercerización laboral-, el óptimo no ha sido alcanzado.



TABLA 6.9.3.  
Ocupados por tipo de contratación (2007-2012)

Tipo de contrato	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombramiento	10,6%	10,4%	10,8%	10,8%	11,4%	9,6%
Contrato permanente	30,7%	28,1%	29,4%	30,7%	33,4%	36,1%
Contrato temporal	33,4%	35,6%	35,3%	33,7%	31,5%	30,6%
Por obra, a destajo	3,2%	2,5%	2,5%	2,2%	1,9%	2,1%
Por horas	3,7%	2,7%	2,2%	2,4%	2,7%	2,3%
Por jornal	18,4%	20,7%	19,9%	20,1%	19,2%	19,3%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Serplades.

TABLA 6.9.4.  
Cobertura de la seguridad social pública (2007-2012)

Año	Nacional	Urbano	Rural
2007	26,3%	29,2%	20,4%
2008	27,5%	30,3%	21,7%
2009	29,9%	33,4%	22,9%
2010	33,5%	38,1%	24,1%
2011	38,2%	42,4%	29,3%
2012	41,4%	45,7%	32,7%

Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Serplades.

Con respecto a la seguridad social en los últimos seis años, se han observado importantes avances encaminados a hacer cumplir la norma legal de afiliarse a la seguridad social a los trabajadores en relación de dependencia y a eliminar la precarización laboral. La Tabla 6.9.4. Refleja este avance y muestra que la población cubierta por la seguridad social pública (IESS, ISSFA e ISSPOL) se ha incrementado en quince puntos porcentuales, de 26,3% a 41,4%, desde el año 2007 al 2012. En el área urbana el incremento en cobertura en este periodo fue de 16,5%, mientras que en el área rural fue de 12,3% (INEC, 2012b).

## Trabajo que debería abolirse

La Constitución del Ecuador, en su artículo 66, prohíbe toda forma de trabajo forzoso o condiciones análogas a la esclavitud. De la misma manera, el artículo 46 prohíbe el trabajo infantil y reconoce el trabajo de los adolescentes siempre que no atente a su formación y a su desarrollo integral.

Por tratarse de un delito grave, no existen estadísticas que den cuenta del número de personas sometidas a formas de trabajo forzoso. Con respecto al trabajo infantil -definido como el trabajo que realizan niños y niñas de cinco a catorce años-, el país ha mostrado avances importantes en los últimos seis años. Mientras que en el

año 2007 este indicador era del 8%, en el año 2012 se encontraba trabajando el 3,2%. Sin embargo, el país no puede sentirse satisfecho: no se puede hablar de trabajo digno si esta forma de explotación laboral que afecta a la población más vulnerable no se encuentra totalmente abolida.

Por su parte, si bien el trabajo adolescente es comúnmente aceptado, se considera que no debe ser obstáculo para el acceso de un adolescente a la educación formal. Como se observa en la Tabla 6.9.5., la tasa de empleo adolescente (quince a diecisiete años) muestra una tendencia clara de disminución, desde 28,6% en el 2007 a 15,5% en el 2012. Lo anterior refuerza el hecho de que el país, en los últimos años, ha logrado sustituir el trabajo adolescente por la permanencia de los adolescentes en el sistema educativo.

**TABLA 6.9.5.**  
**Trabajo infantil y adolescente (2007-2012)**

Desagregación	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nacional	12,5%	10,3%	9,8%	7,5%	5,8%	6,3%
Urbano	7,0%	6,5%	5,1%	3,5%	3,2%	3,2%
Rural	21,6%	16,6%	17,5%	13,9%	10,2%	11,4%
5 a 14 años	8,0%	5,7%	5,4%	3,8%	2,7%	3,2%
15 a 17 años	28,6%	25,8%	23,5%	18,7%	15,3%	15,5%

Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Senplades.

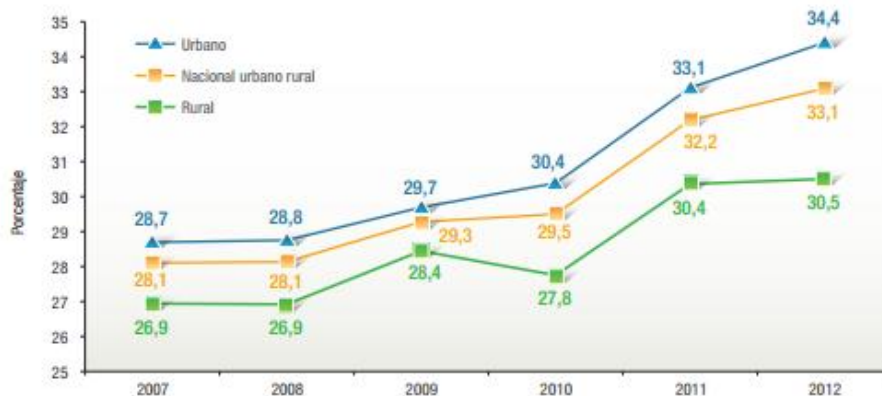
## **Satisfacción en el trabajo y conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal**

La noción de trabajo digno implica que este sea una fuente de realización personal y que constituya la base fundamental para el despliegue de los talentos de las personas. La realización personal en este ámbito no puede entenderse de manera integral si no está conjugada con la vida familiar y personal. La construcción del Buen Vivir supone que las personas cuenten con el tiempo necesario tanto para el ocio creativo y recreativo como para el disfrute familiar.

La satisfacción en el trabajo es un indicador subjetivo que establece una aproximación del nivel de realización de las personas en sus puestos de trabajo. El Gráfico 6.9.6. Presenta la evolución de este indicador en el tiempo, partiendo de una línea de base en la cual el 28,1% de personas ocupadas reportaron, a nivel nacional, estar satisfechas con su trabajo; este indicador se ha incrementado constantemente

durante el periodo, hasta llegar a un nivel de 33,1% de ocupados que reportaron estar satisfechos con su trabajo en el año 2012. Como en otros indicadores, se aprecian diferencias marcadas entre áreas geográficas. El 34,4%> de personas en el sector urbano reportaron, en el 2012, estar satisfechas con su trabajo, valor que contrasta con el 30,5%> de personas que lo reportaron en el área rural (INEC, 2012b).

GRÁFICO 6.9.6.  
Trabajadores satisfechos con su trabajo (2007-2012)

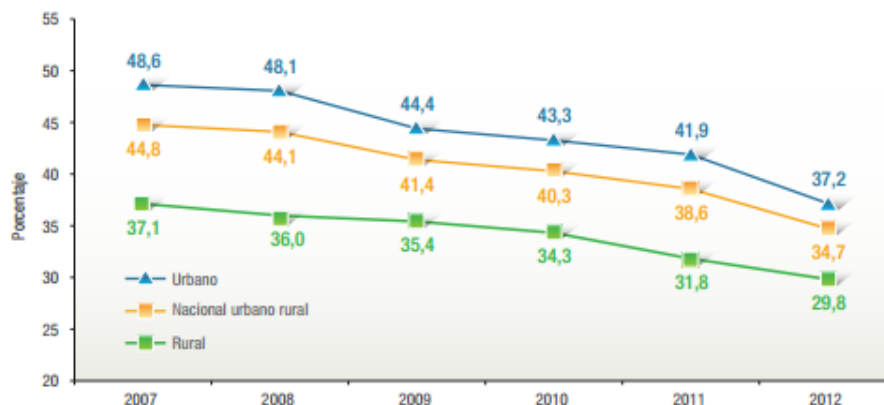


Nota: Mediciones a diciembre de cada año.  
Fuente: INEC, 2012b.  
Elaboración: Senplades.

Un indicador importante que refleja la conciliación entre el trabajo y la vida familiar-personal es el de horas de trabajo decentes. Este indicador mide el porcentaje de trabajadores cuyo tiempo destinado a acciones propias de su actividad laboral es mayor a la norma nacional, que representa el número de horas que nuestra sociedad considera adecuadas para ser destinadas al trabajo. En el Ecuador esta norma es, según el Código del Trabajo (2012), de cuarenta horas semanales. Por lo tanto, este indicador también mide la posibilidad de un trabajador de destinar tiempo al disfrute pleno de actividades familiares y personales.

El Gráfico 6.9.7. Presenta la tendencia decreciente de este indicador en el porcentaje de personas que trabajan más de cuarenta horas semanales. Mientras en el 2007, este indicador era de 44,76%, en el año 2012 era de 34,73%. El esquema también muestra claras diferencias por área de residencia. Mientras el 37,17% de los trabajadores del área urbana trabajaba más de cuarenta horas, en el área rural el 29,82% trabaja más del horario considerado como adecuado (INEC, 2012b).

GRÁFICO 6.9.7.

**Ocupación de trabajo de más de 40 horas semanales (2007-2012)**

Nota: Mediciones a diciembre de cada año.

Fuente: INEC, 2012b.

Elaboración: Senplades.

## Políticas y lineamientos estratégicos

9.1. *Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos*

a) Implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, las Mipymes, la agricultura familiar campesina, así como las de trabajo autónomo que se orienten a la generación y conservación de trabajos dignos y garanticen la igualdad de oportunidades de empleo para toda la población.

b) Democratizar el acceso al crédito, financiamiento, seguros, activos productivos, bienes de capital e infraestructura productiva, entre otros, para fomentar el desarrollo y sostenibilidad de las actividades económicas de carácter asociativo y comunitario y su vinculación a cadenas productivas y mercados.

c) Fortalecer las competencias de fomento productivo en los Gobiernos Autónomos. Descentralizados, con el objeto de apoyar iniciativas económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos a nivel local, que aprovechen la especialización productiva y respeten la capacidad de acogida de cada territorio, así como sus potencialidades, conocimientos y experiencias.

- d) Generar mecanismos que posibiliten al Estado asumir el rol de empleador de última instancia, para la generación y conservación de trabajos dignos y fortalecer los programas gubernamentales que amplíen las oportunidades de empleo.
- e) Impulsar el teletrabajo como mecanismo de inserción económica productiva, tanto a nivel interno como externo del país, de optimización de recursos de información y telecomunicación, de arraigo y de contribución a la sostenibilidad ambiental.
- f) Fortalecer el Servicio Público de Empleo con el objeto de impulsar la inserción laboral de los ciudadanos y las ciudadanas y articular la oferta y demanda de trabajo.
- g) Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de mujeres y de grupos de atención prioritaria al mercado de trabajo, ya sea de forma remunerada o mediante el apoyo de sus emprendimientos.
- h) Fortalecer los programas que promuevan la permanencia en el país de personas trabajadoras, así como generar mecanismos de reinserción laboral y productiva que fomenten el retorno voluntario de los emigrantes ecuatorianos.

*9.2. Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos*

- a) Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de jóvenes al mercado laboral, ya sea a través de un primer empleo o de forma remunerada, a través de pasantías, las mismas que requieren de validación como experiencia profesional.
- b) Apoyar el desarrollo de los emprendimientos juveniles en ámbitos de financiamiento, capacitación, transferencia tecnológica y gestión empresarial.
- c) Implementar incubadoras de proyectos, vinculadas a las prioridades del país, que fomenten una cultura de emprendimiento.
- d) Profundizar el conocimiento emancipador, como fuente de innovación y desarrollo de formas de producción alternativas que generen trabajos con valor agregado.
- e) Priorizar el desarrollo de iniciativas económicas vinculadas al desarrollo de las TIC, aprovechando las capacidades desarrolladas en software y de los recursos de la biodiversidad, creando espacios e infraestructura pertinente, que sustenten su productividad.
- f) Implementar estrategias para dignificar los autoempleos de subsistencia, propendiendo a su incorporación al sector laboral formal.

*9.3. Profundizar el acceso a condiciones dignas para el trabajo, la reducción progresiva de la informalidad y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales*

- a) Fortalecer la normativa y los mecanismos de control para garantizar condiciones dignas en el trabajo, estabilidad laboral de los trabajadores y las trabajadoras, así como el estricto cumplimiento de los derechos laborales sin ningún tipo de discriminación.
- b) Asegurar el pago de remuneraciones justas y dignas sin discriminación alguna que permitan garantizar la cobertura de las necesidades básicas del trabajador y su familia, y que busquen cerrar las brechas salariales existentes entre la población.
- c) Profundizar el acceso a prestaciones de seguridad social eficientes, transparentes, oportunas y de calidad para todas las personas trabajadoras y sus familias, independiente de las formas de trabajo que desempeñen, con énfasis en la población campesina y los grupos vulnerables.
- d) Profundizar la seguridad social transnacional, a través de convenios y acuerdos con los Estados de destino en los que se encuentren la población migrante.
- e) Establecer mecanismos que aseguren entornos laborales accesibles y que ofrezcan condiciones saludables y seguras, que prevengan y minimicen los riesgos del trabajo.
- f) Implementar estrategias que lleven a reducir la informalidad, especialmente mecanismos enfocados a remover barreras de entrada al sector formal, así como a simplificar el pago de impuestos y la aplicación del código tributario.
- g) Promover medidas que impulsen la existencia y el funcionamiento de organizaciones de trabajadoras y trabajadores, que permitan garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones laborales.
- h) Impulsar mecanismos de diálogo y mediación laboral, para garantizar la resolución justa de conflictos.
- i) Profundizar y promover las políticas de erradicación de todo tipo de explotación laboral, particularmente el trabajo infantil, el doméstico y de cuidado humano.
- j) Implementar mecanismo efectivos de control del trabajo adolescente, para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y jóvenes.
- k) Promover políticas y programas que distribuyan de forma más justa la carga de trabajo y que persigan crear más tiempo disponible, para las personas, para las actividades familiares, comunitarias y de recreación.

*9.4. Establecer y garantizar la sostenibilidad de las actividades de autoconsumo y autosustento, así como de las actividades de cuidado humano con enfoque de derechos y de género*

- a) Actualizar la normativa (Código de Trabajo), conforme a las características actuales del mercado de trabajo, en cuanto a ramas ocupacionales, tanto profesionales, técnicas, artesanales y de oficios calificados, para orientar adecuadamente las acciones de apoyo del Estado hacia las actividades productivas.
- b) Implementar mecanismos de visualización, cuantificación y retribución social del aporte del trabajo de cuidado humano, de autoconsumo y autosustento, al sistema económico del país.
- c) Establecer mecanismos que permitan democratizar el trabajo de cuidado humano y trabajo doméstico con un enfoque de igualdad y profundizar el apoyo y la protección social para las personas que realizan estos tipos trabajos.
- d) Fortalecer las actividades de autosustento y autoconsumo a través de mecanismos específicos para la seguridad de tenencia de recursos, valoración de los saberes y acceso a activos productivos.
- e) Fomentar y apoyar la creación de redes de cooperación y reproducción de actividades de autosustento, autoconsumo y de cuidado humano a nivel territorial.

*9.5. Fortalecer los esquemas de formación ocupacional y capacitación articulados a las necesidades del sistema de trabajo y al aumento de la productividad laboral*

- a) Fomentar la capacitación tanto de trabajadores y trabajadoras, como de personas en búsqueda de trabajo; con el objeto de mejorar su desempeño, productividad, empleabilidad, permanencia en el trabajo y su realización personal.
- b) Fomentar la colaboración tripartita (Estado, sector privado y trabajadores) en la planificación de la capacitación y la formación ocupacional que incremente la empleabilidad y la productividad laboral.
- c) Fortalecer la normativa para el desarrollo de la formación ocupacional y capacitación para el trabajo, superando formas estereotipadas o sexistas de ocupación laboral.

- d) Definir y estructurar los programas de formación ocupacional y capacitación para el trabajo, en función de la demanda actual y futura del sistema de trabajo, con la participación de los trabajadores y empleadores.
- e) Generar, sistematizar, consolidar y difundir, información relevante y oportuna, para la formulación de programas de capacitación y formación para el trabajo.
- f) Implementar mecanismos de acreditación de las entidades de capacitación y certificación de competencias laborales y ocupacionales, tanto dentro como fuera del país.
- g) Establecer programas específicos de capacitación para fortalecer la inclusión de grupos históricamente excluidos del mercado laboral y en condiciones de trabajo digno.
- h) Promover la cultura de excelencia en el sector público a través de la formación y la capacitación continua del servidor público.
- i) Incluir en los programas de capacitación para el trabajo, instrumentos que permitan la recuperación, fortalecimiento y transferencia de conocimientos, tecnologías, buenas prácticas y saberes ancestrales, en la producción de bienes y servicios.
- j) Ampliar las modalidades de capacitación, acordes a las necesidades y demandas de los ecuatorianos en el exterior, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) aplicadas a la capacitación virtual.

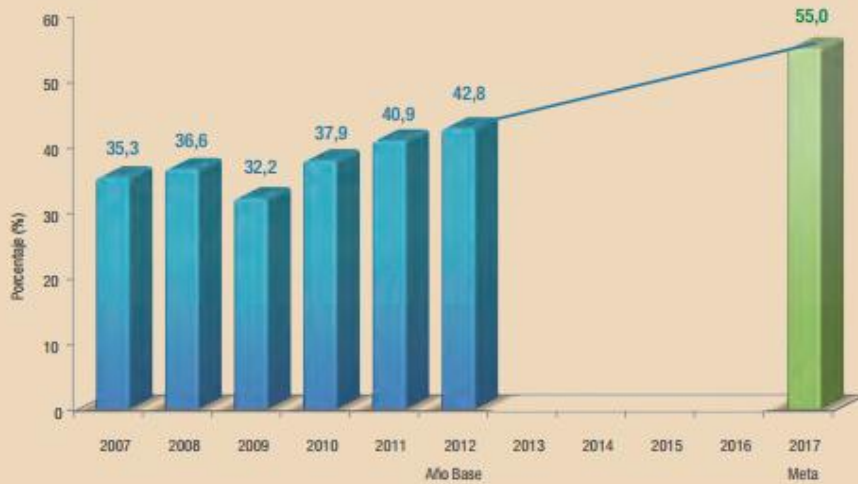
Nota: Para leer Gráficos, ver Registro Oficial Suplemento 78 de 11 de Septiembre de 2013, página 203.



# Metas

## 9.1. Alcanzar el 55,0% de la PEA con ocupación plena

Tasa de ocupación plena (15 años y más)  
(en porcentaje)



Meta estructural: Senplades.

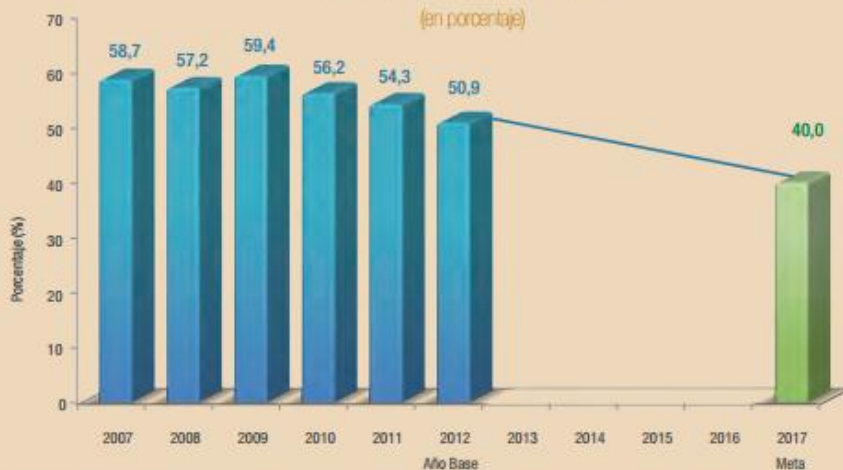
Fuente: INEC-ENEMDU.  
Elaboración: Senplades.

Valores históricos

Meta PNBV

## 9.2. Disminuir el subempleo de la PEA al 40,0%

Tasa de subempleo (15 años y más)  
(en porcentaje)



Meta estructural: Senplades.

Fuente: INEC-ENEMDU.  
Elaboración: Senplades.

Valores históricos

Meta PNBV

### 9.3. Reducir el desempleo juvenil en 15,0%

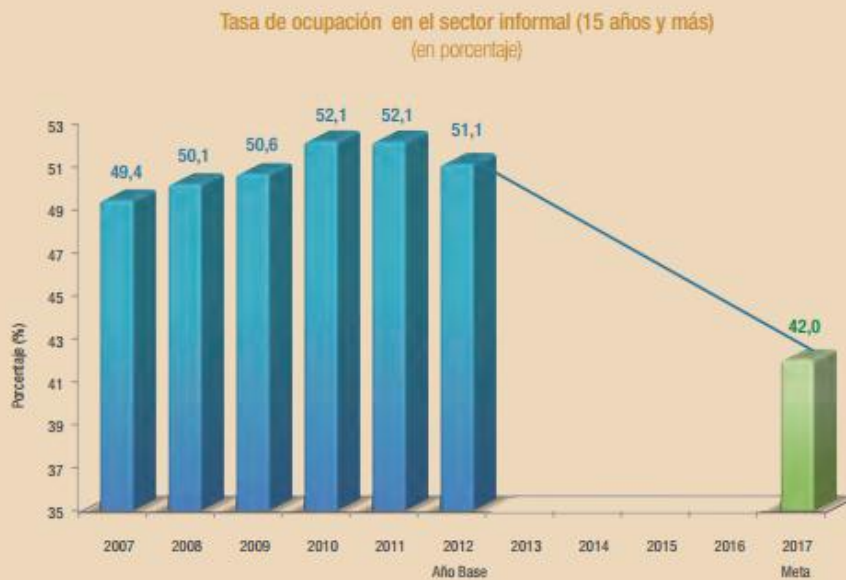


Fuente: INEC-ENEMDU.  
Elaboración: Senplades.

■ Valores históricos

■ Meta PNBV

### 9.4. Reducir la informalidad laboral al 42,0%



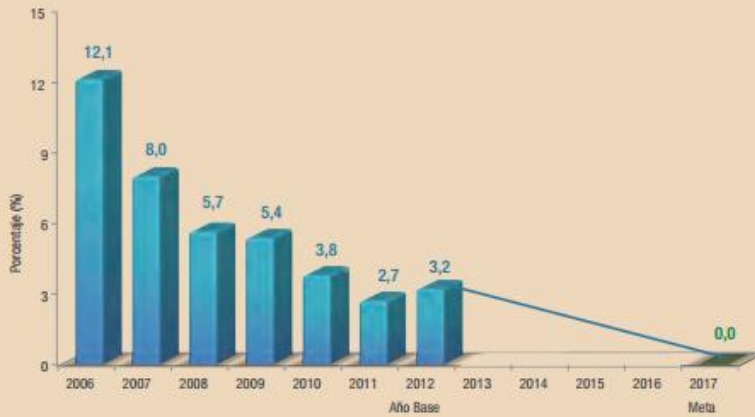
Fuente: INEC-ENEMDU.  
Elaboración: Senplades.

■ Valores históricos

■ Meta PNBV

### 9.5. Erradicar el trabajo infantil de 5 a 14 años

Trabajo infantil (5 a 14 años)  
(en porcentaje)



Meta intersectorial: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Fuente: INEC-ENEMDU.  
Elaboración: Senplades.

Valores históricos

Meta PNBV

### 9.6. Alcanzar el 21,0% de trabajadores capacitados

Porcentaje de ocupados que reciben capacitación  
(en porcentaje)



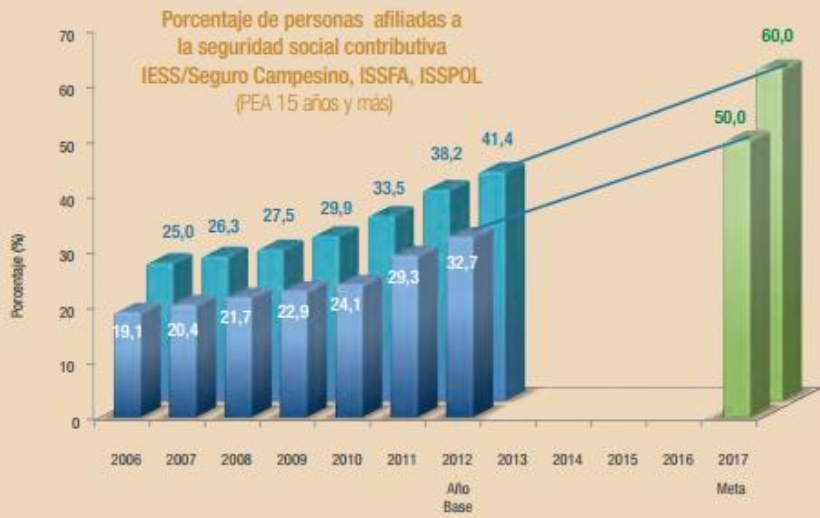
Meta intersectorial: MCDS y MCCTH.

Fuente: INEC-ENEMDU.  
Elaboración: Senplades.

Valores históricos

Meta PNBV

**9.7. Aumentar la PEA afiliada a la seguridad social contributiva al 60,0%, y a nivel rural al 50,0%**



Meta estructural: Senplades.

Fuente: INEC-ENEMDU. Elaboración: Senplades.	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: #0070C0;">■</span> Valores históricos PEA afiliada (Nacional) 2012: 41,4</li> <li><span style="color: #0070C0;">■</span> Valores históricos PEA afiliada (Rural) 2012: 32,7</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: #92D050;">■</span> Meta PNBV</li> </ul>
---	---	--

**9.8. Aumentar en 10 puntos el porcentaje de hogares que cubren la canasta básica**



Meta estructural: Senplades.

Fuente: INEC-ENEMDU. Elaboración: Senplades.	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: #0070C0;">■</span> Valores históricos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: #92D050;">■</span> Meta PNBV</li> </ul>
---	---	--

## **Anexo 3**

### **Decreto Ejecutivo No. 813**

Rafael Correa Delgado

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA,

Considerando:

Que, la Ley Orgánica del Servicio Público, fue promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre del 2010;

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 710, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril del 2011, se expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP);

Que, es de imperiosa necesidad introducir reformas inmediatas al Reglamento General a tal norma prevé; y,

En ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República, Decreta: Expedir las siguientes reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.

**Artículo 1.-** Sustitúyase el artículo 9 por el siguiente:

“Artículo 9.- Excepciones al pluriempleo.- Las y los servidores públicos podrán ejercer la docencia en Universidades, Escuelas Politécnicas Públicas y Privadas, Orquestas Sinfónicas y Conservatorios de Música, únicamente fuera de la jornada de trabajo institucional”.

**Artículo 2.-** En el artículo 11, efectúense las siguientes reformas:

1. Sustitúyase el texto del numeral 1 por el siguiente: “1. Para el cálculo de los valores a devolver, si la indemnización o compensación económica fue recibida antes de la dolarización deberá calcularse conforme al tipo de cambio establecido por el Banco Central del Ecuador, vigente a la fecha de su pago, y a partir de esa fecha, se deberá, calcular sobre dicho monto el porcentaje de inflación anual por cada año hasta la fecha efectiva de devolución. Si la indemnización o compensación económica fue pagada en bonos del Estado, el Ministerio de Finanzas determinará el mecanismo correspondiente para su cálculo”; y,

2. En el numeral 3 sustitúyase la frase: “... artículo 8”, por la siguiente: “... artículo 7”.

**Artículo 3.-** Sustitúyase el primer inciso del artículo 33, por el siguiente:

“Artículo 33.- Licencia por enfermedad.- La o el servidor público tendrá derecho a licencia con remuneración por enfermedad, de conformidad con lo que establece el artículo 27, letras a) y b) de la LOSEP, y la imposibilidad física o psicológica será determinada por el facultativo que atendió el caso, lo que constituirá respaldo para justificar la ausencia al trabajo”;

**Artículo 4.-** Sustitúyase el texto de las letras d) y f) del artículo 41, por los siguientes:

“d.- Que se cuente con el presupuesto necesario o que a la o el servidor se le haya otorgado un crédito por parte del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo o se cuente con financiamiento de la institución que ofrece la capacitación o financiamiento privado, o lo previsto respecto en el Plan Nacional de Capacitación y Desarrollo Profesional”;

“f.- Que la formación a adquirirse sea beneficiosa para el Estado”.

**Artículo 5.-** A continuación del segundo inciso del artículo 59 incorpórese el siguiente inciso: “En caso de que los estudios contemplen un régimen de estudios presenciales y no presenciales, podrá acumularse en el período de la misma semana el tiempo de dos horas en el día que se requiera de los estudios presenciales”.

**Artículo 6.-** Sustitúyase la parte final del primer inciso del artículo 61 por la siguiente:

“El lapso en el cual se otorgue dicho permiso puede ser fraccionado conforme al requerimiento de la servidora pública, para garantizar el adecuado cuidado del niño o niña”.

**Artículo 7.-** En el primer inciso del artículo 63, añádase a continuación de las palabras “segundo de afinidad” las palabras “su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida”.

**Artículo 8.-** A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.

“Artículo (...)- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior”.

**Artículo 9.-** En las letras b) y d) del artículo 112, suprimanse las palabras: “central e institucional”.

**Artículo 10.-** En la letra e) del artículo 118, suprimase la frase: “(...) en la administración pública central e institucional”; y, añádase al final del mismo el siguiente texto: “Este procedimiento será opcional para los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales”.

**Artículo 11.-** Añádase al final del segundo inciso del artículo 148, el siguiente texto: “Tratándose de personas que hayan recibido indemnización o compensación económica por compra de renuncia, retiro voluntario, venta de renuncia u otras figuras similares, no constituirá impedimento para suscribir un contrato civil de servicios, conforme lo establece la LOSEP y este Reglamento General”.

**Artículo 12.-** Al final del artículo 151, suprimanse las palabras: “(...) central e institucional”; y, añádase al final del mismo el siguiente texto: “Se exceptúan del procedimiento establecido en el presente artículo a los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales”.

**Artículo 13.-** En el segundo inciso del artículo 173, suprimanse las palabras: “(...) de descripción, valoración y clasificación de puestos, será el resultado de describir, valorar y clasificar los puestos y (...)”.

**Artículo 14.-** En el quinto inciso del artículo 238, suprimanse las palabras: “(...) para la administración pública central e institucional (...)”.

**Artículo 15.-** A continuación del segundo inciso del artículo 285 incorpórese lo siguiente:

“En caso de que la servidora o servidor hubiesen recibido indemnización por supresión de puestos o venta de renuncias y hubiere devuelto el valor de la misma, se tomarán en cuenta todos los años de servicios en el sector público, más si no hubiere procedido a hacerlo y ésta o éste reingresó legalmente a laborar en el sector público, sólo se tomarán en cuenta los años de servicios laborados a partir de la fecha de su reingreso”.

**Artículo 16.-** Sustitúyase el artículo 287 por el siguiente:

“Artículo 287.- De la indemnización por supresión de puestos.- El monto para la indemnización por supresión de puestos establecida en la Disposición General Primera de la LOSEP, se calculará desde el primer año de servicio en el sector público, para lo cual la UATH estructurará, elaborará y presentará la planificación del talento humano, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la LOSEP y la verificación de la disponibilidad presupuestaria para el pago de la compensación”.

**Artículo 17.-** Sustitúyase el texto del artículo 288 por el siguiente:

“Artículo 288.- De la compensación por jubilación y retiro no obligatorio.- La o el servidor público que cumpla con los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación, podrá presentar voluntariamente su solicitud de retiro de servicio público, solicitud que podrá ser aceptada por la institución de conformidad con el plan aprobado por aquella y se reconocerá al solicitante un estímulo y compensación económica, de conformidad a la Disposición General Primera de la LOSEP, en concordancia con los artículos 128 y 129 de la misma ley. Dicha solicitud será aceptada por la institución previa la verificación de la disponibilidad presupuestaria.

Para proceder al pago de la compensación económica por jubilación y retiro voluntario, se establece que en caso de que la o el servidor público tenga menos de 70 años, la compensación económica podrá ser cancelada el 50% en bonos del Estado y el 50% restante en efectivo, si no existiere disponibilidad presupuestaria suficiente, caso contrario se pagará el 100% en efectivo.

La o el servidor público que acredite la jubilación por invalidez reconocida de conformidad con las leyes de seguridad social, podrá presentar su solicitud y será cancelada durante el ejercicio económico en que fuere calificada dicha invalidez por



la respectiva institución de seguridad social. Para proceder al pago de la compensación económica se aplicará lo establecido en el segundo inciso del presente artículo”.

**Artículo 18.-** En la Disposición General Cuarta, sustitúyanse las siguientes fechas y nombres según corresponda:

1. Cantón Santiago 1 de enero.
2. Cantón San Miguel de Bolívar 10 de enero (Provincia de Bolívar).
3. Cantón El Tambo 24 de enero.
4. Cantón Paute 26 de febrero.
5. Cantón Yantzaza (Yanzatza) 26 de febrero.
6. Cantón San Lorenzo 22 de marzo.
7. Cantón Girón 26 de marzo.
8. Cantón Camilo Ponce Enríquez 28 de marzo.
9. Cantón Chordeleg 15 de abril.
10. Cantón Azogues 16 de abril.
11. Cantón Sigsig 16 de abril.
12. Cantón Santa Ana 17 de abril.
13. Cantón Riobamba 21 de abril.
14. Cantón Colimes 29 de abril.
15. Cantón Pichincha 13 de mayo (Provincia de Manabí).
16. Cantón Vinces 14 de junio.
17. Cantón Palora 22 de junio.
18. Cantón Baba 23 de junio.
19. Cantón Guaranda 23 de junio
20. Cantón Cañar 25 de junio
21. Cantón Otavalo 25 de junio.
22. Cantón El Carmen 3 de julio.
23. Cantón San Pedro de Pelileo 22 de julio.
24. Cantón Cayambe 23 de julio.
25. Cantón Arajuno 25 de julio.
26. Cantón Santiago de Píllaro 29 de julio.
27. Cantón Biblián 1 de agosto.
28. Cantón Guamote 1 de agosto.
29. Cantón Colta 2 agosto.
30. Cantón General Villamil Playas 15 de agosto.

31. Cantón La Troncal 25 de agosto.
32. Cantón Zapotillo 27 de agosto.
33. Cantón Ibarra 28 de septiembre.
34. Cantón Gonzanamá 30 de septiembre.
35. Cantón Paján 7 de noviembre.
36. Cantón San Vicente 16 de noviembre.

**Artículo 19.-** En el Artículo Único de derogatorias del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, suprimase la palabra “no”.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA.-** El Ministerio de Relaciones Laborales realizará las acciones respectivas que permitan viabilizar la aplicación del presente Decreto Ejecutivo.

**DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.-** El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en el Palacio Nacional, en el Distrito Metropolitano de Quito, a 7 de julio del 2011. f.) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República.  
Documento con firmas electrónicas.