



# UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Maestría de Derecho Laboral y Seguridad Social

**Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 su análisis y alcance  
en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos**

Trabajo de titulación previo a  
la obtención del título de  
Magíster en Derecho Laboral y  
Seguridad Social

Autor:

Xavier Eduardo Bermúdez López

CI: 0104009436

Correo electrónico: [lexbermudezasesores@hotmail.com](mailto:lexbermudezasesores@hotmail.com)

Director:

Fernando Teodoro González Calle

CI: 0103576864

**Cuenca, Ecuador**

08-diciembre-2020



### **Resumen:**

El presente trabajo de investigación surge de la necesidad de dar respuesta al desconocimiento sobre la manera cómo las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 afectaron a los derechos de asociación de los trabajadores ecuatorianos. A partir de ello se planteó como objetivo: determinar de qué modo influyen las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 en los derechos de asociación de los trabajadores ecuatorianos. Para cumplir el objetivo se aplicó como metodología: un estudio de tipo descriptivo, histórico, bibliográfico y documental, asumiéndose un enfoque crítico-propositivo y bajo un paradigma cualitativo. Como instrumento de investigación se aplicó una entrevista semiestructurada a cinco expertos en el campo del derecho laboral. El trabajo concluye estableciendo que la forma en la que se debió regular el abuso del derecho de sindicalización en el ámbito público fue a través de establecer una regulación que de manera específica normalizase el ingreso, mantenimiento y la salida en el ámbito del servicio público; y no invocándose a cuestiones relacionadas con el derecho del trabajo y con el Código laboral.

**Palabras clave:** Derecho de asociación. Negociación colectiva. Contrato colectivo. Derecho laboral. Enmienda constitucional.

**Abstract:**

This research work arises from the need to respond to the lack of knowledge about how the constitutional labor amendments of 2015 affected the rights of association of Ecuadorian workers. Based on this, the objective was set: to determine how the constitutional labor amendments of 2015 influence the association rights of Ecuadorian workers. To fulfill the objective, a descriptive, historical, bibliographic, and documentary study was applied as a methodology, assuming a critical-propositional approach and under a qualitative paradigm. As a research instrument, a semi-structured interview was applied to five experts in the field of labor law. The work concludes establishing that the way in which the abuse of the right to organize in the public sphere should have been regulated was through establishing a regulation that specifically normalized the entry, maintenance and exit in the public service sphere; and not invoking issues related to labor law and the Labor Code.

**Key words:** Right of association. Collective bargaining. Collective contract. Labor law. Constitutional amendment.



## Índice del Trabajo

<b>CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL</b> .....	5
<b>CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>CAPÍTULO I</b> .....	13
<b>MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b> .....	13
<b>1.1. Libertad sindical y de asociación</b> .....	13
<b>1.2. Negociación colectiva</b> .....	17
<b>1.3. Tratados internacionales sobre libertad sindical, asociación y negociación colectiva</b> .....	20
<b>1.4. El derecho a la asociación en distintas Constituciones latinoamericanas</b> .....	23
<b>1.5. Enmiendas constitucionales</b> .....	26
<b>1.5.1. Definición</b> .....	26
<b>1.5.1.1. Mayoría legislativa.</b> .....	31
<b>1.5.1.2. Referéndum.</b> .....	32
<b>1.5.1.3. Reglas de doble decisión.</b> .....	33
<b>1.5.2. Vía constitucional pertinente para llegar a una enmienda</b> .....	34
<b>1.6. Conclusión al capítulo</b> .....	36
<b>CAPÍTULO II. NORMATIVA ECUATORIANA SOBRE EL DERECHO A LA ASOCIACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA</b> .....	39
2.1. Derecho de asociación y negociación colectiva en la normativa ecuatoriana antes del 2015 .....	39
2.1.1. Constitución del Ecuador .....	39
2.1.2. Código del Trabajo .....	41



2.1.3. Decreto Presidencial 1701 .....	42
2.1.4. Decreto presidencial 225. ....	44
2.1.5. Otras normas.....	45
2.2. Enmienda constitucional 2015.....	46
2.2.1. Antecedentes – repaso histórico .....	46
2.2.2. Contenido y alcance de la enmienda .....	54
2.3. Conclusión al capítulo .....	58
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISIS JURÍDICO .....</b>	<b>60</b>
3.1. Afectación por parte de las enmiendas constitucionales a la organización sindical del sector público .....	60
3.2. La enmienda constitucional del 2015 desde los tratados internacionales vigentes y suscritos por el Ecuador. ....	65
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>69</b>
Conclusiones.....	69
Recomendaciones.....	72
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>88</b>



## CLÁUSULA DE LICENCIA Y AUTORIZACIÓN PARA PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL

Yo, Xavier Eduardo Bermúdez López, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 08 de diciembre de 2020.

Xavier Eduardo Bermúdez López

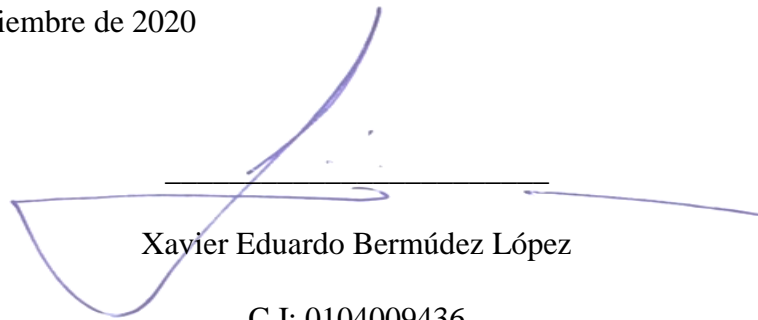
C.I: 0104009436



## CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Yo, Xavier Eduardo Bermúdez López, autor del trabajo de titulación “Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 08 de diciembre de 2020



Xavier Eduardo Bermúdez López  
C.I: 0104009436



## INTRODUCCIÓN

El presente estudio, denominado “Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos”, surgió de la necesidad de dar respuesta al desconocimiento sobre la manera como las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 afectarían los derechos de asociación de los trabajadores ecuatorianos. En tal razón, el presente estudio se ha planteado como propósito la sustentación bibliográfica de las variables asociación, libertad sindical, negociación colectiva, así como el desarrollo de un análisis jurídico de las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 y la identificación de aquellos elementos de las enmiendas constitucionales que afectan negativamente los derechos de asociación y de libertad sindical de los trabajadores ecuatorianos.

De manera general, y siguiendo los aportes de Núñez (2011), se puede señalar que existe asociación siempre y cuando hayan varias personas que aparezcan jurídicamente unidas con el fin de perseguir un fin común. En tal sentido, la asociación sería una idea que se encuentra estrechamente relacionada con la sociabilidad natural de los seres humanos. En tal sentido, se constituye en una expresión viva de una necesidad humana tendiente a la vida social y a la cooperación entre pares. Es además una institución natural y necesaria a los seres humanos, quienes a través de ella satisfacen su disposición a la vida social. A su vez, las sociedades democráticas reconocen a la libertad de asociación como derecho básico fundamental, reflejo del carácter central y equilibrador de las organizaciones sociales (Núñez, 2011). El derecho a la libre asociación de los trabajadores consiste en el goce de su libertad de reunión y asociación, esto es, su derecho a reunirse libremente y asociarse con otras personas y, en especial, a formar sindicatos y otras asociaciones para la protección de





sus intereses o pertenecer a ellos. Considerada la libertad de asociación como un derecho básico fundamental, se vuelve necesario considerar, así mismo, a la libertad sindical y de asociación como un principio fundamental de la OIT, y que consiste en el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir de manera libre organizaciones que promuevan y defiendan sus intereses en el trabajo y de afiliarse a ellas, sin que exista interferencia mutua o por parte del Estado (O.I.T., 2010). Tal derecho a organizarse se aplicaría a todos los trabajadores y empleadores, incluidos aquellos pertenecientes al sector informal, es decir, de manera general, a aquellos que trabajan sin protección alguna. En base a lo expuesto, puede señalarse que el derecho a la asociación debería ser garantizado por todos los Estados, sin hacer distinciones entre las ocupaciones, sexo, color, raza, religión, nacionalidad o postura política. Sin embargo, es importante constatar si el cumplimiento de estos derechos es una realidad en todos los países.

Otro aspecto que se consideró en la problematización del presente estudio es la importancia que se le otorga al derecho colectivo, pues esto refleja la importancia central que posee la acción colectiva laboral para conseguir los fines sociales del ser humano, así como de la comunidad. Las sociedades democráticas, plantea Vega (2004), establecen a la libertad sindical como al derecho a la negociación colectiva como principios básicos del sistema social y hasta como fundamentos de la democracia. A su vez, la negociación colectiva es entendida por la O.I.T. como un proceso de adopción de decisiones, cuyo propósito fundamental es llegar a convenir un conjunto de normas que rijan las cuestiones de fondo y de procedimiento de la relación de empleo, al igual que las relaciones entre las partes en la negociación; además, una manera de conceptualizar la negociación colectiva, señala Aldao (2009) es entender que trata no únicamente de las discusiones que finalizan en



un contrato colectivo, según lo definido y reglamentado en la ley, sino, así mismo, todas las formas de trato entre empleadores y trabajadores o entre sus respectivos representantes, con la condición que supongan una negociación en el sentido corriente de la palabra.

También relevante para establecer la problemática del presente estudio fue entender la importancia que los contratos colectivos de trabajo tienen al ser contratos especiales, en razón de haber sido celebrados entre un sindicato o grupo de sindicatos y uno o distintos empleadores, así como entre un sindicato o grupo de sindicatos y una organización o varias representativas de los trabajadores (De la Garza, 2009). Son de naturaleza contractual, normativa o ecléctica y buscan recalcar aspectos como el salario, vacaciones, jornadas de trabajo, condiciones, etc. Su importancia radica en que representa una actividad esencial para ampliar y proteger los derechos de los trabajadores y asegurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo (García, 2011). En tal sentido, los contratos electivos pueden ser entendidos como instrumentos indispensables para la asimilación y adaptación permanente a los cambios que se generan tanto en los trabajos, de ahí que un marco de regulación colectiva es la manera óptima de garantizar los derechos de los trabajadores.

Frente a la situación descrita surgió la siguiente pregunta de investigación, la misma que guio cada uno de los apartados del presente trabajo de maestría: ¿Cómo influyen las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 en los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos? Para dar respuesta a esta pregunta se establecieron los objetivos que se describen a continuación:

Como objetivo general se estableció: determinar de qué modo influyen las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 en los derechos de asociación de los trabajadores



ecuatorianos. A su vez, este objetivo general se divide en los siguientes objetivos específicos: i) Comparar la normativa ecuatoriana en torno a los derechos a la asociación y negociación colectivas, antes y después de las enmiendas constitucionales laborales del año 2015; ii) Determinar la existencia de afectación por parte de las enmiendas constitucionales a la organización sindical del sector público; iii) Interpretar la enmienda constitucional del 2015 desde los tratados internacionales vigentes y suscritos por el Ecuador.

Para dar cumplimiento a cada uno de los objetivos planteados se aplicó la siguiente metodología: un estudio de tipo descriptivo, histórico, bibliográfico y documental. Por su parte, el trabajo se efectuó desde un enfoque crítico-propositivo y bajo un paradigma cualitativo. Para ello se ejecutó bajo la modalidad bibliográfica-documental para la recopilación y el tratamiento de información. Se emplearon libros físicos y virtuales y se le dio prioridad a las tesis que abordaron las variables en estudio. Con esta información se creó un fundamento doctrinario sobre el derecho a la asociación de los trabajadores y libertad sindical, las particularidades de la negociación colectiva, los principios del contrato colectivo, un repaso histórico a la asociación y libertad sindical tal como se ha desarrollado en Latinoamérica y en Ecuador, la asociación en el Código de Trabajo ecuatoriano y la vulneración de derechos laborales. De manera general se aplicó el método inductivo, puesto que se analizó una serie de información y contenidos de carácter específico y particular para, a partir de ahí, llegar a generalidades que se constituyan en los referentes y conclusiones del presente estudio. Como instrumento de investigación se aplicó una entrevista semiestructurada a seis expertos en el campo del derecho laboral: Dra. Elisa Lanas, Dra. Angélica Porras, Dr. José Chalco, Dr. Teodoro Verdugo, Dr. Diego Delgado y Dr. Rosendo López, cuyos aportes fueron de suma importancia para aclarar algunas dudas



respecto al tema y para abrir líneas de argumentación jurídica que fueron aplicadas en el estudio.

El presente trabajo se estructuró de la siguiente manera: en el capítulo I se abordaron las enmiendas constitucionales propuestas por el gobierno de Rafael Correa (2007-2017), frente a la organización sindical en el ámbito público, su ámbito y aplicación en el Ecuador antes y luego de las enmiendas. En el capítulo II se realizó una aproximación a la normativa constitucional referente al derecho de asociación anterior a la enmienda constitucional y su análisis frente a las enmiendas, establecimiento de sus diferencias, progresiones y regresiones en cuanto a derechos laborales. En el capítulo III se desarrolló un análisis jurídico a los tratados internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano que han sido inobservados con las enmiendas constitucionales en cuanto a los derechos de asociación y libertad sindical. En capítulo aparte se presentan las respectivas conclusiones y recomendaciones.

No existieron limitaciones o barreras infranqueables durante el desarrollo del presente estudio. La gran cantidad de fuentes bibliográficas permitió sustentar adecuadamente la investigación, mientras que la apertura de los expertos hacia las preguntas planteadas fue absoluta.

Se invita a los lectores a recorrer el presente trabajo de investigación y a reflexionar sobre las conclusiones que se derivaron del mismo.



## CAPÍTULO I

### MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

#### 1.1. Libertad sindical y de asociación

Dentro de las relaciones colectivas del trabajo, las sociedades democráticas reconocen a la libertad de asociación como un derecho básico fundamental, lo cual se constituye en un reflejo del carácter central y equilibrador de las organizaciones sociales (Núñez, 2011). El derecho a la libre asociación de los trabajadores consiste en el goce de su libertad de reunión y asociación, esto es, su derecho a reunirse libremente y asociarse con otras personas y, en especial, a formar sindicatos y otras asociaciones para la protección de sus intereses o pertenecer a ellos.

Considerada la libertad de asociación como un derecho básico fundamental, se vuelve necesario considerar, así mismo, a la libertad sindical y de asociación como un principio fundamental de la OIT, y que consiste en el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir de manera libre organizaciones que promuevan y defiendan sus intereses en el trabajo y de afiliarse a ellas, sin que exista interferencia mutua o por parte del Estado (OIT, 2010). Tal derecho a organizarse, vale agregar, se aplicaría a todos los trabajadores y empleadores, incluidos aquellos pertenecientes al sector informal, es decir, de manera general, a aquellos que trabajan sin protección alguna. En base a lo expuesto, puede señalarse que el derecho a la asociación debería ser garantizado por todos los Estados, sin



hacer distinciones entre las ocupaciones, sexo, color, raza, religión, nacionalidad o postura política.

Existen varias formas de organización sindical. Con base en la amplitud de la representación, Ojeda (2003) los clasifica en:

- **Centrales:** agrupan a los trabajadores de todos los sectores.
- **De oficio:** agrupan a trabajadores de un mismo oficio (albañiles, carpinteros, pilotos de avión, actores, docentes, panaderos, etc.);
- **De empresa:** agrupan trabajadores de una empresa o grupo empresario;
- **De planta o tienda:** agrupan solamente a trabajadores de una fábrica, planta o tienda de una empresa o grupo empresario.
- **Por rama o ramo de industria:** agrupan a los trabajadores de todo un sector o un subsector de la economía (del sector metalúrgico, del sector financiero, del sector comercial, del sector de la construcción, etc.)

Respecto a este último tipo de sindicalización, por rama o ramo de industria, la experiencia argentina permite adquirir una visión más precisa respecto a sus ventajas. Tal como plantea García (2019), en el país sudamericano existe lo que se denomina “unicato” o monopolio de una asociación sindical por actividad o rama, lo que significa que la asociación sindical más representativa adquiriría pleno derecho o capacidad. A su vez, en el único ámbito en el que es permitida la existencia de más de una asociación sindical con personería gremial es en el sector público.

En el sistema sindical argentino, señala Barattini (2015), el locus real del poder se concentra en el sindicato por rama de actividad. En tal sentido, los líderes de los grandes



gremios, como los de camioneros, mercantiles, metalúrgicos o de la construcción terminan siendo quienes definen la política sindical. A su vez, los líderes de estos gremios nacionales poseen una enorme capacidad de control sobre la vida al interior de las organizaciones, en razón de que disponen de la capacidad para congelar las finanzas de ciertas delegaciones o para desplazar a liderazgos provinciales insubordinados.

Regresando al tema de la asociación, ésta existiría cuando varios individuos aparecen jurídicamente unidos con un fin común. La asociación es una institución natural y necesaria a los seres humanos, quienes a través de ella satisfacen su disposición a la vida social (García y Caicedo, 2013). Las sociedades democráticas reconocen a la libertad de asociación como derecho básico fundamental, lo cual se constituye en un reflejo del carácter central y equilibrador de las organizaciones sociales (Núñez, 2011).

Estudios previos han abordado el tema de la libertad sindical y de asociación: Fajardo y Montesinos (2012) enfocaron su estudio en la libertad sindical y garantía de los derechos de los trabajadores ecuatorianos, para lo cual procedieron a efectuar un análisis jurídico del derecho sindical, por medio del estudio de las normas legales nacionales e internacionales. Se determinó el proceso dentro de la negociación colectiva y la suscripción de un contrato colectivo, hasta llegar a los conflictos colectivos. Concluyó la investigación con la constatación de que el derecho de asociación aplicado al ámbito de las relaciones laborales reconoce la posibilidad de conformar sindicatos u otras organizaciones colectivas cuyo objetivo principal es la defensa de los intereses de los trabajadores, pero que, sin embargo, posterior al análisis de los artículos de la Constitución, se observa que dicha protección se daría a medias. Observa el estudio que desde el propio Estado se fomenta el



incumplimiento de las leyes con las denominadas ‘renuncias voluntarias’, que dan paso a una serie de atentados a las normas y derechos laborales.

Por su parte, García y Caicedo (2013) desarrollaron una investigación sobre la libertad de asociación, derecho colectivo del trabajo y los principios laborales en la formación de sindicatos, para lo cual aplicaron métodos que fomentan el análisis del derecho laboral. Los resultados de la investigación giraron en torno a la demostración de que en Ecuador estaría ocurriendo una violación del derecho de libre asociación de los trabajadores, pues el requisito de número planteado por el Código de Trabajo es excesivo si se lo compara con el de otros países. Esto conlleva a plantear la necesidad de una reforma en beneficio de trabajadores, empresas y el resto de la colectividad. Concluye el trabajo señalando que las reformas en la legislación laboral menguan los derechos de los trabajadores, atentan contra el principio de intangibilidad de los derechos del trabajador y los dejan exentos de los beneficios alcanzados con anterioridad.

A su vez, Vargas y Michelena (2016) desarrollaron una aproximación crítica a los requisitos de forma y fondo para la constitución de sindicatos por rama de actividad en el Ecuador; así como el proceso de negociación colectiva a este nivel. La investigación concluye con la constatación de que el derecho de asociación en materia laboral se encuentra reconocido de manera general y amplia en la legislación nacional, no existiendo prohibición alguna para la constitución de sindicatos por rama de actividad en el Ecuador; pese a ello, no se ha constituido ningún tipo sindicato en el país. Así, pese a que no existiría regulación alguna sobre requisitos y procedimiento para la constitución de sindicatos por rama de actividad en el Ecuador, ni para la negociación de contratos colectivos en este nivel, ello no sería una limitante, pues existe reglamentación general tanto para la





constitución de sindicatos como para la negociación colectiva, sin dejar de lado las particularidades que caracterizan a este tipo de sindicatos.

## **1.2. Negociación colectiva**

La acción colectiva laboral posee una gran importancia como estrategia para conseguir los fines sociales del ser humano, así como de la comunidad. Las sociedades democráticas, plantea Vega (2004), establecen a la libertad sindical como al derecho a la negociación colectiva como principios básicos del sistema social y hasta como fundamentos de la democracia.

A su vez, la negociación colectiva es entendida por la OIT como un proceso de adopción de decisiones, cuyo propósito fundamental es llegar a convenir un conjunto de normas que rijan las cuestiones de fondo y de procedimiento de la relación de empleo, al igual que las relaciones entre las partes en la negociación; además, una manera de conceptualizar la negociación colectiva, señala Aldao (2009), es entender que trata no únicamente de las discusiones que finalizan en un contrato colectivo, según lo definido y reglamentado en la ley, sino de todas las formas de trato entre empleadores y trabajadores o entre sus respectivos representantes, con la condición que supongan una negociación en el sentido corriente de la palabra.

La negociación colectiva consiste, específicamente, en un mecanismo o herramienta de relaciones laborales, y es un aspecto de la negociación aplicable a la relación laboral (de Silva, 1996). Los principios aplicables a las negociaciones también son relevantes para la negociación colectiva. Sin embargo, existen diferencias: En la negociación colectiva, el sindicato siempre tiene un interés colectivo, ya que las negociaciones son en beneficio de



varios empleados. Cuando la negociación colectiva no es para un empleador sino para varios, los intereses colectivos se convierten en una característica para ambas partes en el proceso de negociación. En las relaciones laborales, las negociaciones involucran el interés público, como dónde se llevan a cabo las negociaciones sobre los salarios, lo que puede afectar los precios.

Por su parte, en la negociación colectiva se deben satisfacer ciertas condiciones esenciales, como la existencia de la libertad de asociación y un sistema de legislación laboral (Gernigon, Odero y Guido, 2000). Además, dado que los beneficiarios de la negociación colectiva están en contacto diario entre sí, las negociaciones tienen lugar en el contexto de una relación continua que, finalmente, motiva a las partes a resolver los problemas específicos. La naturaleza de la relación entre las partes distingue a la negociación colectiva de las negociaciones comerciales normales en las que el comprador puede estar en una posición más sólida, ya que podría llevar su negocio a otra parte. Pese a que la negociación colectiva puede tomar la forma de regateo, idealmente debería implicar el ajuste de las posiciones respectivas de las partes de una manera que sea satisfactoria para todos.

También podría definirse como las negociaciones relativas a las condiciones de empleo y las condiciones de trabajo entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores representativas, por otra, con miras a llegar a un acuerdo (Marrufo, 2015).

Existen varias características esenciales de la negociación colectiva, según lo planteado por Amaya, Robayo y Álvarez (2014, pág. 13) todas las cuales no pueden reflejarse en una



sola definición o descripción del proceso: a) No es equivalente a los convenios colectivos porque la negociación colectiva se refiere al proceso o los medios, y los convenios colectivos para el posible resultado, de la negociación; b) es un método utilizado por los sindicatos para mejorar los términos y condiciones de empleo de sus miembros; c) busca restaurar la posición de negociación desigual entre el empleador y el empleado; d) cuando conduce a un acuerdo, modifica, en lugar de reemplazarlo, el contrato de trabajo individual, porque no crea la relación empleador-empleado; e) el proceso es bipartito, pero en algunos países en desarrollo el Estado desempeña un papel en forma de conciliador cuando ocurren desacuerdos o cuando la negociación colectiva incide en la política del gobierno.

Con respecto a los contratos colectivos se identificaron algunos estudios previos. Amaya, Robayo y Álvarez (2014) efectuaron un análisis bibliográfico del procedimiento, ejecución y terminación del contrato colectivo de trabajo en el Código de Trabajo. El estudio buscó dilucidar la problemática de procedibilidad en la ejecución y terminación de los contratos colectivos, para lo cual se aplicó una investigación de tipo descriptiva a través de encuestas a abogados ecuatorianos. Se obtuvo que la mayoría de abogados encuestados desconoce la existencia de normas claras para el procedimiento, ejecución y terminación del contrato colectivo, no obstante consideran que el Código de Trabajo acusa anomia en relación a la ejecución y terminación del Contrato Colectivo de Trabajo, lo que genera inseguridad jurídica a las partes, por lo que resulta indispensable, señalan los autores, reformar el Código de Trabajo con normas claras y precisas de procedimiento, ejecución y terminación del Contrato Colectivo.

Por su parte, la investigación de Garbay (2014) buscó evidenciar la viabilidad de la aplicación de los derechos colectivos en la función pública ecuatoriana. El trabajo inició



con la ubicación teórica de la naturaleza jurídica de la función pública, procedió a revisar los convenios de la OIT que abordan los derechos colectivos de los trabajadores y empleados públicos ratificados por el Ecuador, efectuó una revisión de la evolución histórica de los derechos de servidores públicos en la legislación ecuatoriana, analizó las observaciones que ha realizado la OIT al Ecuador respecto a la aplicación de los convenios 87 y 98 en la función pública ecuatoriana; y revisó la manera en que otras legislaciones regulan el tratamiento de los derechos colectivos para los empleados públicos. Concluyó la investigación destacando la necesidad de se dé un replanteamiento de las relaciones labores entre los servidores públicos con las instituciones del Estado, así como señalando la importancia de emplear mecanismos laborales que posibiliten el ejercicio de derechos de carácter colectivo.

### **1.3. Tratados internacionales sobre libertad sindical, asociación y negociación colectiva**

A manera de repaso de la evolución histórica del concepto del derecho a la asociación, Swepton (1998) señala la existencia de dos acontecimientos sorprendentes en 1948 en el campo naciente del derecho internacional de los derechos humanos. El primero, la adopción por la OIT del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87); el segundo fue la adopción por parte de las Naciones Unidas de la Declaración Universal de Derechos Humanos unos meses después. La inclusión del principio de que toda persona tiene derecho a formar y afiliarse a sindicatos para la protección de sus intereses en la Declaración Universal había sido precedida por su



inclusión en tres importantes instrumentos de la OIT. El primero de ellos es la Constitución de la OIT, que en su versión original proclamó que el derecho de asociación para todos los fines legales es de especial y urgente importancia, tanto para trabajadores y empleadores.

Continuando con el repaso de otros tratados internacionales que respaldan el derecho a la asociación, Yáñez (2017) recuerda que en 1947 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó dicho derecho, referido no solo al derecho de los empleadores y de los trabajadores a asociarse para cualquier fin jurídico, sino también a los convenios colectivos, las consultas y la solución de los conflictos laborales. Tras su enmienda en 1946, la Constitución de la OIT ya no incluye la frase “para todos los fines lícitos”. Aunque fue ratificada por solo cuatro países, esta Convención tuvo un efecto importante en el desarrollo del derecho internacional en la materia. El mismo año, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas examinó informes sobre la libertad sindical de la Federación Sindical Mundial y la Federación Estadounidense del Trabajo, y decidió solicitar a la OIT que incluyese estos temas en el orden del día de su Conferencia.

Desde 1948, la OIT y las Naciones Unidas se han desarrollado a lo largo de líneas paralelas en lo que respecta a cuestiones de libertad sindical -y otras cuestiones de derechos humanos también- y las organizaciones regionales también han desarrollado tanto estándares como capacidad de supervisión. Pero primero se considerará cómo las Naciones Unidas y otras organizaciones desarrollaron los conceptos, y luego el desarrollo de estos principios por parte de la OIT a través de sus Convenios y procesos de supervisión. Al final de la Primera Guerra Mundial, en 1919, se estableció la Liga de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, y la OIT se propuso adoptar convenciones internacionales sobre las condiciones de trabajo (OIT, 2006).



La libertad de asociación se aplica a diferentes tipos de asociaciones e incluye el derecho de todos a formar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. El derecho a formar y afiliarse a partidos políticos también está cubierto por la libertad de asociación, que está sujeta a los mismos tipos de excepciones y restricciones que la libertad de reunión. El artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) contiene también una disposición sobre libertad de asociación negativa que significa que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación. No existe una disposición equivalente ni en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos ni en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Sin embargo, en un caso relativo a Islandia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la libertad de asociación se extiende al derecho de no pertenencia a un sindicato.

A su vez, la libertad de asociación, la libertad sindical y la libertad de negociación colectiva son derechos fundamentales. Hunden sus raíces en la Constitución de la OIT así como en la Declaración de Filadelfia. La Declaración de la OIT hace hincapié en que la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son especialmente importantes en la consecución de los objetivos estratégicos de la OIT (2017). El reconocimiento del derecho a la negociación colectiva sería fundamental para la representación de los intereses colectivos y se fundamentaría en la libertad sindical. El ejercicio de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva presupone un marco legislativo que ofrezca la protección y garantías necesarias, prevea instituciones destinadas a facilitar la negociación colectiva y resolver los conflictos que puedan presentarse.



Respecto a la negociación colectiva, el Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva de la OIT (2010), la describe como una negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, con miras a la reglamentación de los términos y condiciones de empleo mediante convenios colectivos.

#### **1.4. El derecho a la asociación en distintas Constituciones latinoamericanas**

A continuación se procede a desarrollar una aproximación a las constituciones y códigos laborales de cuatro países latinoamericanos: Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia, esto con la finalidad de constatar la manera en que el derecho a la asociación o la libertad sindical se encuentran incorporadas en los respectivos documentos legales.

En Colombia, en su Constitución Política (2016, Art. 88) se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. A su vez, en el artículo 39 se establece que tanto los trabajadores como los empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin que en ello pueda intervenir el Estado. Únicamente los miembros de la fuerza pública no gozan de este derecho. Por su parte, en el Código del trabajo (1991, Art. 353) se señala que el Estado garantiza a los empleadores, a los trabajadores y a todo el que ejerza una actividad independiente, el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, las que se encuentran sometidas a la inspección y vigilancia del Gobierno en cuanto concierne al orden público.

El estudio realizado por Segrera y Torres (2011), respecto a la Constitución colombiana de 1991, determinó que previo a la entrada en vigor de esta, las normas internacionales de



derechos humanos no tenían ninguna aplicación práctica en Colombia. Pero con la entrada en vigencia de dicha Carta Política de 1991 y con la consagración de la figura del bloque de constitucionalidad, se generó la necesidad a nivel interno no sólo de implementar y, por ende, brindar una mayor protección de los derechos humanos tomando como base las normas internacionales que regulaban la materia, sino de lograr la coherencia de las disposiciones nacionales que regulaban el tema del derecho de asociación sindical con los parámetros internacionales señalados por la Organización Internacional del Trabajo. Para esto tuvo una decisiva participación la Corte Constitucional que, en aras de lograr mantener esa coherencia, adecuó las normas del derecho laboral colectivo, de manera que guarden armonía con las disposiciones superiores internacionales (convenios de la Organización Internacional del Trabajo) e internas.

En el caso venezolano, en la Constitución (2007, Art. 67) se decreta que los ciudadanos tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Se hace hincapié en la prohibición de que las asociaciones con fines políticos sean financiadas con fondos estatales. En el mismo cuerpo legal (art. 95), se establece que los trabajadores tienen derecho a constituir libremente las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como el de afiliarse o no a ellas, de conformidad con la Ley. En la Ley Orgánica del Trabajo (2012, título VII) se reitera lo anterior, agregándose que las organizaciones sindicales no se encuentran sujetas a intervención, suspensión o disolución administrativa. Es de destacar que en el caso venezolano se hace hincapié a la protección que tienen los trabajadores contra todo acto de discriminación o injerencia contrario al ejercicio de sus derechos de asociación.





Sin embargo, Lauriño (2015) analizó el deterioro del movimiento sindical venezolano, resultado de la inercia producto de la crisis política, económica y social en la que se encuentra actualmente inmerso el país y expresada durante su más reciente período: el autodenominado “socialismo del siglo XXI”. Tal involución habría quedado en evidencia, no únicamente al haberse suprimido el poder fáctico de trabajadores y empleadores, sino por la consecuente afectación de la autonomía institucional y la politización de la administración del marco legal y normativo. En Venezuela, agrega el autor, las asociaciones sindicales públicas presentan dificultades para actuar con autonomía suficiente y para asumir prácticas democráticas en lo interno, además de serias deficiencias de índole organizativa.

Por su parte, la Constitución Política de Perú (2009, Art. 28) reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, al tiempo que vigila su ejercicio democrático, para lo cual, garantiza la libertad sindical, fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. Por su parte, en la Ley General del Trabajo de Perú (2006, Art. 329) se establece que el Estado reconoce y garantiza a los trabajadores, sin distinción y sin autorización previa, el derecho a constituir las organizaciones permitidas por la ley, así como los de afiliarse a ellas libremente y desarrollar actividad sindical, para la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.

Finalmente, en la Constitución Política del Estado de Bolivia (2009, Art. 511) se señala que todos los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la ley, al tiempo que se garantiza el respeto por parte del Estado de los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e



internacionalismo. Además, se concibe a la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores. Esto se ratifica en la Ley General de Trabajo (1992, Art. 99), donde se reconoce el derecho de asociación en sindicatos, los cuales para poder actuar como tales deberán tener carácter permanente, haber legalizado su personería jurídica y constituirse con arreglo a las reglas legales. Sin embargo, en el Art. 104 se puntualiza la prohibición de organizarse sindicalmente para los funcionarios públicos, cualquiera que sea su categoría y condición.

En líneas generales, se observa que las constituciones de los cuatro países analizados, en su totalidad, garantizan o promueven, tanto el derecho a la asociación de los trabajadores cuanto la libertad sindical, aunque cada uno con sus particularidades. Así, en el caso colombiano, existen limitaciones de este derecho para la fuerza pública, tanto militar como policial, mientras que en el caso boliviano, dicha prohibición recae en los empleados públicos, con lo cual se encuentran coincidencias entre las leyes bolivianas y las ecuatorianas. Otro aspecto que se destaca es la similitud que existe entre las constituciones de Colombia, Bolivia, Venezuela, en el sentido que todas ellas destacan la no intervención del Estado en los procesos de organización y consolidación sindical, aunque resaltan la importancia de que tales asociaciones laborales no irrespeten lo establecido en las leyes nacionales.

## **1.5. Enmiendas constitucionales**

### **1.5.1. Definición**



A criterio de Bealey (2003), existen dos tipos principales de enmiendas políticas: la legislativa y la constitucional. En el caso de la primera, la facilidad para enmendar las leyes dependería de ciertos procedimientos parlamentarios, así como del contexto político y de la Asamblea o Congreso. Por su parte, una enmienda constitucional se registraría por un procedimiento establecido en un documento. Este tipo de procedimientos puede poseer una gran complejidad, lo que da lugar a una Constitución rígida; o pueden ser procedimientos sencillos, lo que origina una Constitución flexible. Es el caso de la Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, que solo podrá enmendarse si dicho proyecto se aprueba por las asambleas legislativas.

Es importante destacar que la enmienda constitucional es una configuración que data del origen del constitucionalismo norteamericano de 1787<sup>1</sup>, en el cual, se estableció la necesidad de diseñar una fórmula democrática y jurídica para que antiguas colonias inglesas (hoy Estados periféricos del Estado Federal) acepten ser parte del proyecto del nuevo Estado Federal denominado Estados Unidos (Chalco, 2020). Así, la razón sustantiva de su nacimiento fue permitir la incorporación y aceptación de añadir regulaciones de interés social para llegar a un pacto democrático y colectivo que permita la unidad.

Por otra parte, hay que recordar que una Constitución es la ley suprema de un país. A diferencia de la legislación ordinaria, incorpora las elecciones fundamentales hechas por una nación y su gente, que establecen las bases para la vida política y social. Las constituciones establecen el sistema de gobierno, distribuyen y limitan el poder, protegen

---

<sup>1</sup> En el Art. 5 de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), se establece que siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas.



los derechos de los ciudadanos y abordan varios temas adicionales de identidad o política sustantiva que se consideran fundamentales en el contexto específico de un país en particular. Sin embargo, si bien están destinadas a ser fundamentales y duraderas, las constituciones no son inmutables; si han de resistir, deben poder responder a las necesidades y circunstancias cambiantes.

Las motivaciones para cambiar el texto escrito de una constitución difieren. Se pueden hacer enmiendas para: (a) ajustar la Constitución al entorno dentro del cual opera el sistema político (incluyendo economía, tecnología, relaciones internacionales, demografía y cambios en los valores de la población); (b) disposiciones correctas que han demostrado ser inadecuadas con el tiempo; o (c) mejorar aún más los derechos constitucionales o fortalecer las instituciones democráticas (Almagro, 2015). En otros momentos, los cambios pueden estar motivados por objetivos egoístas o partidistas. Dado que una constitución establece las reglas del ‘juego político’, los que están en el poder pueden verse tentados a cambiar las reglas para extender o asegurar su tenencia, marginar a la oposición o las minorías, o limitar los derechos civiles y políticos. Tales cambios pueden debilitar, o incluso minar, la democracia (Loewenstein, 1969). Del mismo modo, las Constituciones tienen que responder a los cambios a lo largo del tiempo en costumbres y valores sociales, pero deben protegerse contra cambios a corto plazo o aprobados apresuradamente sin la debida reflexión y consideración.

Ruiperez (1992) establece que uno de los conceptos que gozan de mayor aceptación, y que tiene además un rancio abolengo histórico en la Teoría Constitucional, es la afirmación de que la Constitución, que establece y regula los fundamentos de orden de la vida del Estado, tan sólo puede desarrollar su función si aparece dotada de una cierta estabilidad. Se



ha dicho, señala el autor, que es inherente a la propia Constitución ser configurada como una norma duradera, estable, que de alguna manera es aprobada con la intención de que sea eterna. El deseo de perpetuar la Ley Fundamental fue lo que, a la postre, determinó el nacimiento de las llamadas «Constituciones escritas». Con ellas se introdujeron las características de estabilidad, con lo que se produjo un importante avance en la definitiva consolidación del Derecho Constitucional.

Al respecto, Quisbert (2012) agrega que si el empeño por dotar a la ley fundamental de estabilidad y firmeza es, en verdad, una constante histórica del constitucionalismo, es también cierto que tan antigua como ella es la idea de que la Constitución no puede ser entendida como una ley eterna, sino que, si realmente se quiere hacer efectivo el principio de durabilidad, ha de ser necesariamente modificable. Este concepto fue ya asumido por los revolucionarios americanos y franceses del siglo XVIII. Así, por ejemplo, Thomas Jefferson no dudó en denunciar como absurdo el que la Constitución sirva de instrumento para hacer prevalecer la voluntad de los muertos sobre la de los vivos. Por su parte, en Francia, donde se aceptó la idea de que el poder constituyente de hoy no puede obstaculizar al del mañana, será el artículo 28 de la Constitución de 1793 quien, de manera tan gráfica como contundente, proclamó la modificabilidad de los textos constitucionales, al establecer que «un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras».

La flexibilidad o la rigurosidad de la Constitución han sido asumidas desde distintas posturas teóricas. Quisbert (2012), al respecto, señala que se denomina Constitución a aquella que puede ser reformada por medio de una ley ordinaria. Permite adaptarla a la realidad aunque conduciría al caos jurídico. La teoría de la flexibilidad constitucional



señala que la Constitución no es un esquema normativo generado exclusivamente por la razón o imaginación, sino que es necesario que, para que tenga vigencia, sepa alimentarse de la existencia de la propia sociedad, considerando para ello las aspiraciones y los modos de vivir de los miembros de aquella. Se suele referir a la Constitución del Reino Unido como ejemplo de flexibilidad constitucional, puesto que esta no constituye un conjunto codificado, sino la unión de distintas leyes formuladas en varias épocas.

En posición contrapuesta, la Constitución Rígida (Carrillo y Ferreres, 2002) es la que no puede ser modificada a través de procedimientos ordinarios o que incorpora procesos que vuelven complicada su modificación. En tal caso, detrás de la teoría de la rigidez se encuentra la opinión, según la cual, para el desarrollo de los Estados es imprescindible su estabilidad política durante todo el tiempo de su existencia. Dicha estabilidad sería imposible si la organización y estructura del Estado variasen constantemente; de ahí que para evitar cualquier tipo de inestabilidad la Constitución debe poseer una rigidez característica. Un ejemplo de este tipo de Constitución es la estadounidense.

Por su parte, Laserna et al (2007), postulan un sistema intermedio, esto es, uno que pone en práctica un procedimiento particular para reformar la Constitución, el cual requiere la declaración, a través de una ley, de la necesidad de la Reforma, con el fin de debatir el contenido de aquella, únicamente en una legislatura posterior. El sistema se encuentra legislado en las Constituciones latinoamericanas, incluida la boliviana que se constituye por medio de un procedimiento legislativo denominado Reforma de la Constitución.

Como ha planteado Böckenförde (2017), el desafío, entonces, es diseñar un proceso de enmienda que: (a) permita cambiar una Constitución para el bien público cuando sea



necesario, cuando esté respaldado por un consenso suficiente y después de una cuidadosa consideración; pero (b) evita que se cambie por motivos egoístas, partidistas, destructivos o de corto plazo. Un desafío adicional, en los estados federales y en las sociedades compuestas (donde coexisten dos o más comunidades nacionales, étnicas o lingüísticas), es diseñar una fórmula de enmienda que permita a los estados o comunidades proteger sus derechos y tener un control continuo sobre el acuerdo entre ellos.

Aunque las Constituciones contemporáneas hacen uso de una amplia variedad de fórmulas de enmienda que hacen que el proceso de enmendar la Constitución sea más difícil que promulgar leyes ordinarias, la mayoría se basan en uno o más de los siguientes mecanismos: (a) una regla de mayoría en la legislatura; (b) un referéndum; (c) reglas de doble decisión, que pueden incluir demoras específicas o una elección de intervención; o (d) la referencia a los estados constituyentes, provincias, regiones u otras unidades territoriales de la política (Álvarez, 2012).

#### **1.5.1.1. Mayoría legislativa.**

En la mayoría de los procedimientos de enmienda constitucional, la legislatura necesita aprobar una ley de enmienda con una mayoría superior a la requerida por la legislación ordinaria. Existen varios grados de mayoría calificada, que van desde una mayoría absoluta (50 % de todos los miembros más uno) hasta una mayoría de cuatro quintos de todos los miembros. Las fórmulas de mayoría calificada más comunes son tres quintos (60 %) o dos tercios (66.7 %) de los miembros (Negretto, 2006). Las super-mayorías vienen con ventajas y desventajas. Por un lado, evitan que los titulares cambien fácilmente o unilateralmente las reglas fundamentales y aseguran que cualquier cambio sea apoyado por



una amplia gama del espectro político. Por otro lado, una mayoría muy alta permite que un pequeño grupo en la legislatura pueda hacer que sea muy difícil enmendar la Constitución cuando sea necesario (Böckenförde, 2017).

### **1.5.1.2. Referéndum.**

Considerando que una Constitución es la base legal y política de un estado, su legitimidad debe derivarse del pueblo. Esto refleja la idea de que las personas son la fuente de la soberanía, un concepto básico de gobernanza democrática. Esta doctrina se refleja en la participación real de la gente en la mayoría de los ejercicios de elaboración de la Constitución de hoy, ya sea a través de una elección directa de los miembros de la asamblea constitucional al comienzo del proceso y / o un referéndum al final. Se puede establecer un procedimiento de enmienda con la idea en mente de involucrar también a las personas en el proceso, como una expresión continua de su soberanía final. La forma más directa de involucrar al público en la modificación de la Constitución es a través de un referéndum, generalmente después de una votación de la legislatura (Villalón, 1980).

Alrededor del 40 % de las constituciones actuales prevén el uso de referéndums en las enmiendas constitucionales, aunque las circunstancias específicas en las que puede o debe celebrarse un referéndum pueden variar: algunos países exigen un referéndum para todas las enmiendas constitucionales, sin importar cuán pequeñas e intrascendentes sean (por ejemplo, Australia, Dinamarca, Irlanda y Japón) (Lutz, 1994; Böckenförde, 2017; Nergelius, 2019).





Los presidentes pueden tener una autoridad discrecional para referir enmiendas a la gente. Si el presidente puede presentar una enmienda ante el pueblo por iniciativa propia, esto fortalecerá en gran medida el poder presidencial a expensas de la legislatura, lo que conducirá al “hiper-presidencialismo”, y tales procesos son raros en las democracias. Por lo general, el presidente puede remitir una enmienda a la gente solo después de que haya sido aprobada por la legislatura (Bolonha, Rangel y Corrêa, 2015; Zenmi, 2015). Así mismo, se ha planteado la preocupación de que un referéndum podría no ser la mejor manera de garantizar la protección constitucional de las minorías (Böckenförde, 2017). En respuesta a esta preocupación, algunas constituciones requieren no solo una mayoría nacional en un referéndum (Kindiki, 2007), sino también que los votantes en la mayoría de las subunidades voten a favor de una enmienda constitucional o que la participación electoral sea al menos 20 por ciento en la mayoría de las subunidades.

### **1.5.1.3. Reglas de doble decisión.**

Algunas Constituciones requieren que una enmienda propuesta se apruebe dos veces, sustancialmente de la misma forma, con un intervalo establecido (generalmente tres meses o 90 días) entre ellas (por ejemplo, Estonia, Italia, Jamaica). La intención de las reglas es evitar las enmiendas apresuradas, ofrecer tiempo para reflexionar y aumentar las posibilidades de un debate público (Gozaíni, 2002). Una variación de la regla de la doble decisión requiere que se celebren elecciones parlamentarias entre la primera aprobación y la aprobación final de una enmienda (Böckenförde, 2017). Esta es una fórmula ampliamente utilizada que puede proporcionar una forma indirecta de involucrar a las personas como parte del proceso de enmiendas constitucionales. A través de este proceso, la enmienda constitucional puede convertirse en parte de las campañas electorales para la legislatura.



### **1.5.2. Vía constitucional pertinente para llegar a una enmienda**

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), Capítulo tercero, correspondiente a la Reforma de la Constitución, Art. 441, se establece que la enmienda de uno o varios artículos de la Constitución, que no altere su estructura fundamental, así como el carácter y elementos constitutivos del Estado, y que a su vez, no proponga restricciones a los derechos, será efectuada a través de dos mecanismos:

1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.
2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

Se puede constatar que en el Ecuador, la Constitución se caracterizaría por manejar un sistema de rigidez gradual, en el cual el procedimiento para llevar a cabo una modificación constitucional es denominado ‘enmienda’, cuyos límites, tal como plantea Benavides (2016) son el cambio de elementos constitutivos del Estado, la estructura fundamental de la Constitución, el cambio de los procedimientos de reforma constitucional y la restricción de los derechos y garantías constitucionales.



Por su parte, en el Art. 102 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional (2009) se establece que la Corte realizará control constitucional de convocatorias a referendo. A su vez, en el Art. 106 del mismo cuerpo legal, concerniente al control posterior de enmiendas, reformas y cambios constitucionales, se señala que las enmiendas serán demandadas ante la Corte Constitucional, siguiendo las siguientes reglas:

1. Las enmiendas y reformas que se tramitan a través de un referendo, pueden ser demandadas únicamente por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva;
2. Las enmiendas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional, pueden ser demandadas por vicios de forma y procedimiento en su trámite y aprobación. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución;
3. El examen de los vicios formales incluye el análisis de la competencia para reformar la Constitución;
4. Las reformas que se tramitan a través de la Asamblea Nacional pueden ser demandadas por vicios de procedimiento en su trámite y aprobación;
5. Los cambios constitucionales realizados a través de una Asamblea Constituyente pueden ser demandados por vicios de forma y procedimiento, de conformidad con las reglas determinadas por la misma Asamblea; y,
6. En cualquiera de los casos anteriores, la demanda de inconstitucionalidad debe ser interpuesta dentro de los treinta días siguientes a su entrada en



vigencia. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

Cisneros (2018) refiere que la Corte Constitucional empleará mecanismos como el dictamen de procedimiento, la sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo, la sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales. En caso de que el proyecto de enmienda constitucional sea una iniciativa del Presidente de la República, antes de expedir el decreto por el cual se convoca a referendo, analizará si cumple estas modificaciones conforme los condicionantes para que proceda la enmienda y luego realizar otro análisis de acuerdo al proceso. Si la iniciativa se presenta por parte de la ciudadanía, La Corte analizará si es procedente o no dicho requerimiento. La Corte Constitucional siempre tiene la obligación de pronunciarse y establecer el procedimiento constitucional pertinente y seguir el trámite.

La Constitución del Ecuador de 2008, refiere Chalco (2020), introdujo la denominación de enmienda constitucional al mecanismo de modificación o cambio constitucional, ya no de introducción de regulaciones, sino en la visión del constituyente, de que ésta pueda suponer una fórmula, en atención a la Teoría Democrática de la Constitución, que desarrolle el mecanismo para modificar a la Constitución, pero sin alterar cuatro elementos sustanciales: su estructura fundamental, carácter y elementos constitutivos del Estado, restricción a derechos y garantías, o modificación del procedimiento de cambio constitucional.

## **1.6. Conclusión al capítulo**



A partir del desarrollo del presente trabajo se pudo establecer a la libre asociación como el derecho que tienen los trabajadores a reunirse libremente y a asociarse con otros individuos, así como a formar sindicatos y demás asociaciones que les permitan proteger sus intereses; un derecho que se aplica a cualquier trabajador, sea formal o informal. Estudios realizados en torno al tema de la libertad de asociación han permitido identificar problemas como: cumplimiento a medias de este derecho, afectación de las reformas laborales sobre los derechos de los trabajadores.

A su vez, la negociación colectiva quedó establecida como todo tipo de trato que se dan entre empleadores y trabajadores o entre sus respectivos representantes, siempre que esto suponga una negociación entre iguales. Resulta en un mecanismo empleado por los sindicatos a asociaciones de trabajadores para alcanzar una mejoría en los términos y condiciones de empleo de cada uno de sus miembros. Estudios previos de carácter descriptivo (Amaya, Robayo y Álvarez, 2014) en torno a este concepto evidenciaron: el desconocimiento de ciertos abogados respecto a los aspectos concernientes a la negociación colectiva, así como la necesidad de replantear las relaciones laborales que posibiliten la práctica efectiva de los derechos colectivos de los trabajadores.

Con respecto a los tratados internacionales que respaldan y promueven la libertad sindical, y los derechos a la asociación y negociación colectiva, se identificaron los siguientes: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de la OIT. A su vez, las Constituciones de Colombia, Perú, Venezuela y Bolivia establecen a la asociación, la libertad sindical y negociación colectiva como derechos a los



que pueden acceder los trabajadores de los respectivos países, aunque cada uno con sus particularidades. Así, en el caso colombiano, existen limitaciones para la fuerza pública, tanto militar como policial, mientras que en el caso boliviano, dicha prohibición recae en los empleados públicos. Existe similitud entre las constituciones de Colombia, Bolivia, Venezuela, en el sentido que todas ellas destacan la no intervención del Estado en los procesos de organización y consolidación sindical.

En relación a las enmiendas constitucionales, se pudo establecer que estas pueden plantearse con la finalidad de: ajustar la Constitución al entorno dentro del cual opera el sistema político, modificar disposiciones que han demostrado ser inadecuadas con el tiempo o mejorar derechos constitucionales o fortalecer las instituciones democráticas. Para ello requieren basarse en los siguientes mecanismos: obtener mayoría en la legislatura, un referéndum y reglas de doble decisión. En el caso del Ecuador, la vía constitucional para llegar una enmienda se encuentra establecida en el Art. 441 de la Constitución, así como en los artículos 102 y 106 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional (2009).



## **CAPÍTULO II. NORMATIVA ECUATORIANA SOBRE EL DERECHO A LA ASOCIACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

### **2.1. Derecho de asociación y negociación colectiva en la normativa ecuatoriana antes del 2015**

#### **2.1.1. Constitución del Ecuador.**

El primer cuerpo legal a ser considerado en el presente análisis es la Constitución de la República del Ecuador (2008), la que es lo suficientemente clara al respecto de los derechos de asociación de los trabajadores ecuatorianos, cuando garantiza el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Especifica la Constitución que dicho derecho incluye lo que corresponde a formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse



libremente. Los empleadores también se encuentran amparados constitucionalmente, puesto que ellos también pueden organizarse sindicalmente.

A diferencia de lo que en otras constituciones latinoamericanas, como las de Bolivia, Colombia o Venezuela, donde el Estado promulga la no intervención en los procesos de sindicalización, en el caso ecuatoriano, está claramente establecido que el Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección. En tal caso, queda fijado el hecho que la asociación es un derecho claramente establecido en nuestra Constitución.

Art. 325.- 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.

Por su parte, en el Art. 326 se establece que el derecho al trabajo se sustenta en la libertad para formar sindicatos, gremios y asociaciones, al punto que es el propio Estado el responsable de estimular la creación de tales organizaciones, al tiempo que se encargará de promover su funcionamiento. Así mismo, se establece la obligación de que el sector laboral, en su totalidad, se encuentre representado por una sola organización y que cualquier tipo de conflicto colectivo de trabajo debe ser sometido a los tribunales de conciliación y arbitraje. El derecho a la huelga y al paro se encuentra amparado constitucionalmente.





### 2.1.2. Código del Trabajo

En el Art. 220 del Código de Trabajo (2005) se define al contrato colectivo como un convenio que se celebra entre uno o varios empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores que estén constituidas legalmente, con el fin de fijar las condiciones o bases bajo las que se celebrarán en el futuro, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante. En el Art. 221 del mismo código se establece que tal contrato colectivo de trabajo se celebrará con el comité de empresa y en caso de que éste no exista, se lo hará con la asociación que posea el mayor número de trabajadores afiliados. La condición es que dicha asociación disponga de más del cincuenta por ciento de los trabajadores de la compañía. En el caso de las entidades y empresas públicas o en aquellas privadas que poseen un fin social, el contrato será suscrito con un comité central único conformado por más del cincuenta por ciento de dichos trabajadores. La condición es que sus representantes no excedan de quince principales y sus respectivos suplentes.

Con relación a la libertad de asociación, el Art. 440 del Código de Trabajo (2005) establece que los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que consideren, siempre y cuando se observe la ley y de los estatutos de tales asociaciones. Por su parte, la protección estatal, según se establece en el Art. 441, sólo podrá darse cuando una asociación tenga como objetivos: la capacitación profesional, la formación general o relacionada a la rama laboral, la Constitución de cooperativas o cajas de ahorro y otras que impliquen una mejoría económica y social de los trabajadores.



En relación a la personería jurídica de las asociaciones, el Art. 442 señala que esta se alcanzará simplemente por el hecho de constituirse conforme a la ley y constar en el registro llevado por la Dirección Regional del Trabajo. En caso de que las asociaciones realizasen actos jurídicos previos a su inscripción en el registro y posterior a la remisión de los documentos exigidos, el efecto de la inscripción se retrotraerá a la fecha de la celebración de dichos actos jurídicos. Por último, el derecho a la huelga se encuentra respaldado por el Art. 467, entendiéndose a este recurso como “la suspensión colectiva del trabajo por los trabajadores coligados” (Código de Trabajo, 2005).

A continuación se procede a describir algunos decretos presidenciales previos a la Enmienda Constitucional objeto del presente estudio; esto se realiza con el fin de evidenciar la evolución del interés por regular al sector sindical público por parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana; y aunque dichos decretos fueron promovidos como instrumentos necesarios para limitar los supuestos abusos del sector público, en realidad pueden verse como los primeros intentos por afectar ciertos derechos colectivos y de asociación. Es importante referirlos, pues esto permite entender que la Enmienda Constitucional del 2015 no apareció de improviso, sino que fue el resultado de todo un proceso previo.

### **2.1.3. Decreto Presidencial 1701**

El Decreto Presidencial 1701 (2009), sustentado en la Disposición Transitoria Cuarta del Mandato Constituyente No. 8, que consagraba la necesidad de que las regulaciones y cláusulas de la contratación colectiva de trabajo en el sector público mantuviesen los principios de equidad, ecuanimidad y justicia, y que finalizasen con privilegios y beneficios



exagerados de ciertos grupos, estableció la supresión y prohibición de la transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o muerte del trabajador, del pago de horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas, indemnizaciones por cambio o sustitución de empleador, así como las contribuciones patronales extralegales destinadas a fondos de jubilaciones complementarias o especiales. A su vez, en el mismo decreto se estableció limitaciones en la transferencia solidaria, la cual se limitó a un salario básico unificado más el 70% de la diferencia entre la canasta básica familiar y el salario básico unificado.

Otras supresiones fijadas por este decreto fueron: el pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador, gratificaciones y beneficios adicionales por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación, pago de indemnizaciones por despido intempestivo, incluidos dirigentes sindicales, cuya cuantía sobrepase el límite máximo establecido en el Mandato Constituyente No. 4, entrega gratuita de productos y servicios que genere y sea la esencia de funcionamiento de la entidad o empresa, días feriados y de descanso obligatorio no establecidos en la ley, días adicionales y de vacaciones fuera de los señalados en el Código del Trabajo, pagos por subsidios, compensaciones sociales, gratificaciones, bonificaciones, aniversarios institucionales, cálculo de horas suplementarias o de tiempo extraordinario, jornadas de trabajo inferiores a ocho horas diarias, pago de recargo de jornadas de trabajo que superan lo establecido en la ley.



#### **2.1.4. Decreto presidencial 225.**

El Decreto Presidencial 225 (2009) estableció los criterios que deben ser seguidos por la contratación colectiva en el sector público: en primer lugar, excluir de la contratación colectiva a los servidores públicos que desarrollan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales. A su vez, se estableció la potestad de que sea el Ministerio de Relaciones Laborales, en su tiempo, quien califique a los obreros sujetos de contratación colectiva. Estos podrán ser:

[...] conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicios, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza. (Decreto N° 225: Reformas al Decreto Ejecutivo N° 1701, 2009)

Importantes resoluciones de este decreto son que en el caso de que un empleado público se retire con el fin de acogerse a la jubilación, únicamente se aplicará un beneficio, sea el que se encuentra fijado en el contrato colectivo o el establecido en la institución pública. También se estableció la supresión y prohibición de todas aquellas cláusulas que implican privilegios y beneficios desmedidos y exagerados, las cuales ya fueron referidas previamente en el decreto 1701; además de otras que permiten evidenciar el nivel de abuso que ocurría en ciertas entidades del sector público, por ejemplo: la entrega de joyas y obsequios por años de servicio, aniversarios sindicales y por días del trabajador,



contribuciones patronales para la contratación de seguros privados de salud e ingerencia sindical en el reclutamiento de personal y en la administración de bienes institucionales (Decreto N° 225: Reformas al Decreto Ejecutivo N° 1701, 2009).

#### **2.1.5. Otras normas**

El Acuerdo Ministerial N° MDT-2015-0054 (2015) plantea algunas modificaciones respecto a los rubros relacionados a: subsidio familiar, subsidio por antigüedad, servicio de transporte, subsidio de comisariato, servicio de alimentación y los beneficios relacionados con la muerte o incapacidad del trabajador. Con respecto al subsidio familiar el pago mensual no sobrepasará el 1% del salario básico unificado del trabajador, por cada hija o hijo hasta los dieciocho años de edad. En relación al subsidio por antigüedad el pago no excederá hasta el 0,25% de la remuneración mensual unificada, multiplicado por el número de años laborados. Concerniente al servicio de transporte, en aquellos lugares donde la entidad pública no provea este tipo de servicio, se pagará un máximo de cincuenta centavos de dólar por cada día laborado, por este concepto. Mientras que el servicio de alimentación no sobrepasará los 4 dólares por persona y por día laborado. Finalmente, este acuerdo ministerial estableció que las entidades públicas sólo contratarán, a favor de sus trabajadores, seguros de muerte o incapacidad total y permanente, por un costo de hasta cuatro dólares mensuales.

En el Art. 8 del mismo acuerdo se establece que los contratos individuales de trabajo deberán contar con la disponibilidad presupuestaria de cada institución y serán aplicables al año presente; mientras que en el Art. 9 se ordena que sea el Ministerio de Finanzas el ente encargado de proporcionar el informe y dictamen previos a la celebración y suscripción de



los contratos colectivos de trabajo, y que, tal como se señala en el Art. 10, no tendrá la potestad de asignar recursos que financien algún tipo de aumento en los contratos colectivos de trabajo (Acuerdo Ministerial N° MDT-2015-0054, 2015).

## **2.2. Enmienda constitucional 2015.**

### **2.2.1. Antecedentes – repaso histórico**

Se puede establecer un antes y un después del derecho a la asociación y a la sindicalización, es decir, a la reunión en el ámbito laboral. Si uno se plantea qué pasó, cuál fue la fuerza que tenía normativamente el derecho a la reunión y a la asociación habrá que remitirse a principios del siglo XX, que es cuando se comienza a consolidar el derecho laboral y se logran cláusulas constitucionales, especialmente en la Constitución de 1938, por ejemplo. Se observa que a lo largo del siglo XX hay un sinnúmero de cambios que, de manera paulatina, van debilitando este derecho.

Como antecedentes a la Enmienda Constitucional del 2015 habrá que referir algunos hechos que significaron afectación a la libertad sindical y al derecho de asociación. Es el caso del Decreto Ejecutivo 133 expedido por el Presidente Rodrigo Borja en el mes de noviembre en el año de 1991, el mismo que estableció que para conformar una organización sindical se requería como mínimo la participación de 30 trabajadores, cuando en la normativa anterior se requería únicamente 15, aunque se respetaba las organizaciones conformadas con anterioridad con un menor número (Porrás, 2013). Esta medida impactó negativamente en la permanencia de las organizaciones laborales constituidas a la fecha y en la constitución de nuevas organizaciones sindicales.



Al respecto, hay que recordar que en la provincia del Azuay, en los años siguientes a la expedición al citado Decreto Ejecutivo, se disolvieron más de 30 organizaciones sindicales, entre otras: Cerámica Andina, Arte Práctico, Rialto, La Europea, EDCA, ENE, Prolacen, Mármoles Santa Rosa, Indurama, Indumesa, Hotel El Dorado, Lacesa, etc. Lo que sucedió en esta provincia se dio también a nivel nacional (Darlic, 1997). En estos casos prefirieron los empleadores pagar a los trabajadores las indemnizaciones que por ley les correspondían y evitar así contar con una organización sindical; pero lo más importante, evitar tener contratos colectivos de trabajo negociados por estas y en los que se obtuvieron determinados beneficios de carácter económico y social, y con ello, garantizar la estabilidad en dichas empresas.

Así mismo, resulta importante referir los diferentes Acuerdos Ministeriales expedidos por el Ministerio de Relaciones Laboral o por el Ministerio del Trabajo, los cuales habrían, así mismo, lesionado los derechos de los trabajadores. Es menester señalar que uno de los grandes obstáculos para la negociación y suscripción de los contratos colectivos de trabajo ha sido y es el obtener el dictamen favorable del Ministerio de Economía o Finanzas, acorde a lo señalado en el Art. 56 de la Ley Orgánica de Finanzas Públicas, debido a las trabas y dificultades que ha puesto esta cartera de estado, por lo que en buena parte de los trámites que han realizado las organizaciones sindicales para contar con este dictamen han demorado varios meses, en otros casos, de uno a dos años. En muchas ocasiones ni siquiera se ha llegado a firmar contratos colectivos de trabajo, lo que ha lesionado gravemente los derechos de los trabajadores.

Otro aspecto que debe considerarse es la Ley Orgánica de Empresas Públicas publicada en el Registro Oficial del 16 de octubre del 2009 en el inciso segundo del Art. 17 establece



que el Directorio de las Empresas Publicas expedirá las normas internas de administración del talento humano en las que se regularán los mecanismo de ingreso, ascenso, promoción y régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas. Esta norma ha permitido que las empresas del sector público puedan negociar incrementos salariales, sin sujetarse a los techos o topes establecidos en los acuerdos ministeriales para estos casos.

En la actualidad, el derecho a la asociación estaría bastante debilitado, puesto que no existen arreglos normativos que permitan de manera efectiva la asociación y la sindicalización y eso se puede verificar, precisamente, por el débil rol que juegan actualmente las organizaciones de los trabajadores, especialmente, en lo relacionado a poner o a ser influyentes en el ejercicio o no de determinada política pública, cosa que no sucedió, por ejemplo, en las décadas de los ochenta y noventa, donde fuerzas de trabajadores como la Federación Unitaria de Trabajadores (FUT) jugaban un rol fundamental hasta en el ámbito político.

Paz y Miño (2016) realiza un repaso histórico a la fuerte presencia política del movimiento obrero, particularmente del FUT, y señala que este se constituyó en una especie de vanguardia de las resistencias y luchas sociales contra el avance del modelo neoliberal. A partir de 1981 se implementaron las huelgas nacionales a manera de mecanismos de acción política y reivindicación popular. Es importante recordar que fue el FUT el responsable de efectuar una huelga nacional durante el gobierno de Jaime Roldós, cuatro en el Osvaldo Hurtado, siete en el de León Febres Cordero y cuatro en el de Rodrigo Borja.



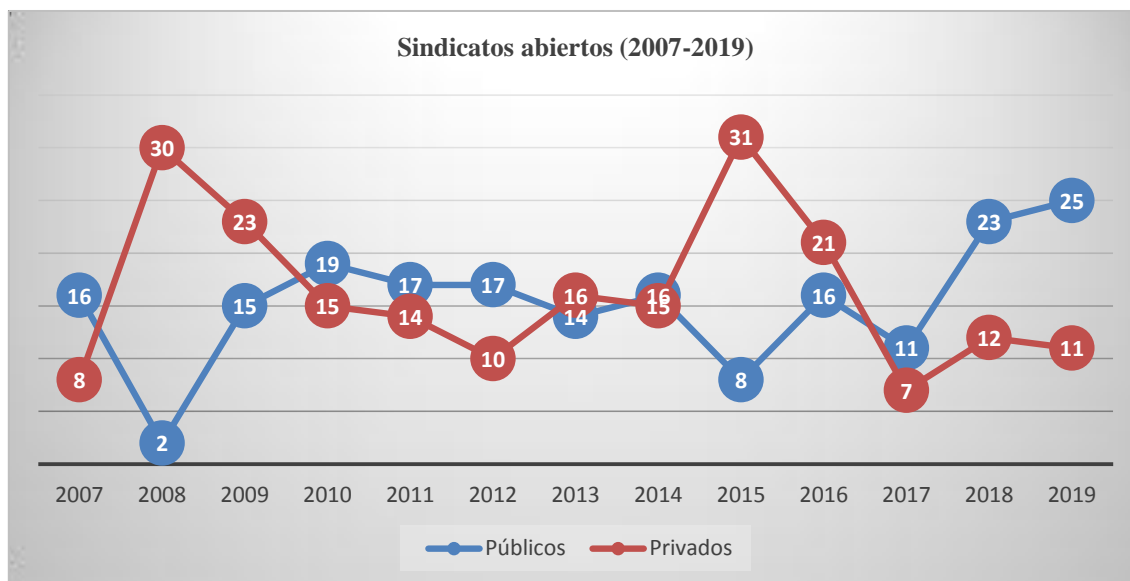


Ahora, en cambio, se ve que la situación sindical estaría debilitada. Otro indicador podría estar en el ámbito académico. Se observa que, actualmente, el derecho denominado «derecho individual de trabajo» es mucho más estudiado que el denominado «derecho colectivo».

A continuación, y a manera de gráfico, se presenta el número de sindicatos que se han abierto durante el periodo 2007-2019.

### Gráfico 1

Número de sindicatos abiertos anualmente durante el periodo 2007-2019



Fuente: Ministerio de Trabajo (2020)

En el gráfico anterior se observan algunos datos que pueden relacionarse con la coyuntura analizada en el presente estudio. En primer lugar, puede constatarse que del año 2007 al 2008, el número de sindicatos abiertos pasó de 16 públicos y 8 privados a 30



privados en el 2008, justamente el año en que se aprobó la Constitución de Montecristi y en la que existía un ambiente propicio para la creación de sindicatos, al punto que en la misma Carta Magna se establecía la obligatoriedad de que el Estado promoviese la organización del movimiento sindical y la asociación de los trabajadores.

Sin embargo, nótese que en el año 2015, que es cuando se aprobó la Enmienda objeto del presente estudio, se observa un claro descenso en el número de sindicatos públicos abiertos. Estudios futuros podrían analizar y encontrar nexos de asociación o causalidad entre ambas variables, por el momento basta apuntar esta involución. A su vez, podría también encontrarse coincidencias entre el aumento de sindicatos, tanto públicos como privados, a partir del año 2018, que es cuando se declaró la inconstitucionalidad de la Enmienda por parte de la Corte Constitucional. Pero así mismo, estudios posteriores podrían determinar si existe relación entre el incremento en el número de sindicatos y la actitud más cordial del gobierno actual con los movimientos sindicales.

Por otro lado, un sucinto repaso a las últimas constituciones ecuatorianas, a su vez, permitirá comparar cómo el derecho a la asociación sindical y a la negociación colectiva fue abordado en las distintas cartas magnas. En la Constitución de 1967, Art. 64, numeral 10, se garantizó el derecho y la libertad sindicales de trabajadores y empleadores, así como la protección de la contratación colectiva. Doce años después, en la Constitución de 1979 no se encontró diferencia alguna; es así que, en su sección V, Art. 31, literal h, se garantizó el derecho de asociación sindical de los trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la ley. Lo mismo puede observarse en la Constitución de 1998, sección segunda, Art. 35, numeral 9. La diferencia de esta norma constitucional respecto a las otras está en que agrega que, para todos los efectos de



las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral se encontrará representado por una sola organización.

Si se efectúa una comparación entre las distintas constituciones referidas con la Constitución de Montecristi (2008) y lo que esta establece en relación a derechos a la asociación sindical, lo primero y más evidente a destacar, es que esta última no se limita únicamente a repetir el sentido garantista de sus antecesoras, sino que, además, le otorga al propio Estado una función estimuladora en la organización del sector laboral, al punto de constituirlo en un ente promotor de la participación de trabajadores y trabajadoras. Por eso es que resulta contradictorio, por decir lo menos, que sea el gobierno que impulsó la Asamblea Constituyente que forjó dicha Constitución, el que siete años después promovió una enmienda constitucional que buscó eximir de los derechos a ciertos beneficios como la negociación colectiva a los trabajadores del sector público.

Pero es también importante resaltar que ciertas modificaciones en el desenvolvimiento de los trabajadores públicos aparecieron al mismo tiempo que la Constitución, al tiempo que la explican. Algunas cuestiones fundamentales en torno a la situación de los trabajadores del sector público, incluida la discusión sobre el derecho a la asociación y negociación colectiva, se habrían iniciado en el año 2008, junto con los mandatos constitucionales 2, 4 y 8. Así, en el mandato 2 (2008) se estableció una remuneración mensual unificada máxima para los servidores y trabajadores del sector público; en el mandato 4 (2008) se conminó a que el Estado garantizase la estabilidad de los trabajadores, la contratación colectiva y la organización sindical, todos esto en cumplimiento de los principios universales del derecho social que aseguran la igualdad de los ciudadanos frente al trabajo. Finalmente, en el mandato 8 (2008) se estableció la prohibición de cualquier



forma de precarización de las relaciones de trabajo y la contratación laboral por horas; pero, fundamentalmente, se garantizó “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 tal sentido, la Constitución del Ecuador es absolutamente garantista en cuestiones de derechos de los trabajadores, y no hace diferencias entre aquellos que pertenecen al sector público y aquellos otros que son parte del sector privado. Esto evidencia que las necesidades y ambiciones de la *real politik* es lo que podría otorgar una explicación clara al afán por cambiar lo que ya estaba establecido en la Constitución del 2008 y que tanto esfuerzo le costó al propio gobierno aprobar.

Otros documentos legales que deben ser señalados para entender la evolución de la relación entre el Gobierno de la Revolución Ciudadana y el sector de los trabajadores públicos son el Decreto Ejecutivo 1707 y el Acuerdo Ministerial 225 del Ministerio de Trabajo, los que limitaron ostensiblemente el derecho a la negociación colectiva en el sector público. Si es que se llega a ser extremista, se podría hasta aseverar que, incluso, la Constitución de 2008 limitaba también la contratación colectiva sobre todo en el sector público. Así piensa una de nuestra entrevistadas (Porrás, 2020). Sin embargo, hay que ser claros en el asunto y diferenciar lo que, al principio, eran pretensiones justas por alcanzar cierto equilibrio en el sector público y evitar así verdaderos abusos y arbitrariedades, con las pretensiones futuras de desequilibrar a la organización sindical de los trabajadores.

Verdugo (2020), por su parte, apunta que varias podrían ser las circunstancias sociales, políticas y económicas que permitirían entender por qué se han llevado adelante las reformas y los cambios constitucionales. Estos explican el contexto histórico al interior del cual se llevó adelante la Enmienda Constitucional. Tales cambios han tenido efectos en



materia laboral. Hay que considerar que, en determinados momentos, se imponen intereses de determinados grupos, ya sean políticos o económicos o de grupos que tienen la capacidad de cambiar la normativa. Desafortunadamente, en el país no ha existido una visión de largo plazo que busque establecer políticas estatales sino única y exclusivamente políticas de gobierno. No hay que olvidar que la crisis del 2008, en un primer momento, no puso en peligro el ámbito económico ecuatoriano, sobre todo por el precio elevado de las commodities, de manera específica, del petróleo del Ecuador; sin embargo, algunos de esos efectos curiosamente se comenzaron a ver en el 2014- 2015, y algunas de esas cuestiones llevaron a que se hagan estas reformas. Lo interesante fue que muchos argumentaron que era necesario hacer esas reformas con el ámbito de proteger más al trabajador y otros también aprovecharon ese espacio para establecer y dar paso a un discurso de liberación del mercado laboral.

Siguiendo a López (2020), se puede agregar que, entre los antecedentes laborales, sociales, políticos y/o económicos, que conllevaron a establecer las enmiendas constitucionales laborales en el 2015 se podría señalar que en algunas entidades del sector público, muy reducidas por cierto, se lograron por medio de la contratación colectiva ciertos privilegios exagerados, por lo que el gobierno del ex presidente Rafael Correa planteó la necesidad de que la Asamblea Nacional de ese entonces, controlada por el Ejecutivo, procediese a realizar cambios en determinados artículos de la Constitución mediante la figura de las enmiendas.

En tal caso, frente a la enmienda constitucional del 2015 la sociedad civil hizo todo aquello que estaba a su alcance. Tal como planteó Lanús (2020), la ciudadanía presentó acciones constitucionales, se manifestó en las calles o procedió a llevar las denuncias hasta



un nivel internacional. Acciones que fueron las más pertinentes para la coyuntura y la realidad sociopolítica que atravesaba el país.

### **2.2.2. Contenido y alcance de la enmienda**

En el Art. 7 de las Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador (2015) se establece en el Art. 326 numeral 16, luego de las palabras “o profesionales” deben incluirse las palabras “y demás servidores públicos”, al mismo tiempo que se ordena la sustitución de la frase: “Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”, por el siguiente texto:

“Bajo este régimen, los servidores públicos tendrán derecho a la organización para la defensa de sus derechos, para la mejora en la prestación de servicios públicos, y a la huelga de conformidad con la Constitución y la ley. En virtud de que el Estado y la administración pública tienen la obligación de velar por el interés general, sólo habrá contratación colectiva para el sector privado.”

Es también pertinente señalar que, como disposición transitoria primera a esta enmienda se estableció que los obreros del sector público que, previo a la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional estén sujetos al Código del Trabajo, mantendrán todos aquellos derechos individuales y colectivos que se encuentran garantizados en dicho cuerpo legal. Con esto se pretendió quitarle cualquier viso de retroactividad a la enmienda analizada, y mantener la perspectiva de que ella respondía a la necesidad coyuntural de modificar una realidad que se prestaba para abusos por parte de ciertos grupos sindicales.



Por otra parte, en la misma disposición transitoria se apunta que al momento de entrar en vigencia la Enmienda Constitucional, aquellos servidores públicos que ingresen al sector público deberán sujetarse a las disposiciones que regulan su funcionamiento. Finalmente, se estableció que el órgano legislativo, en máximo ciento ochenta días contados desde la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional, debía aprobar una ley reformativa a las leyes que rigen al sector público, observando las disposiciones constitucionales enmendadas (Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, 2015).

Se ha observado el hecho paradójico de que, al tiempo que la Constitución ecuatoriana, en su artículo 325 desarrolla un nuevo paradigma en la construcción de un Código Orgánico General del Trabajo, esta enmienda constitucional separa a los trabajadores públicos del Código del Trabajo y los ubica en la ley Orgánica de Servicio Público. Esto se constituye en lo que se denominaría un ‘retroceso legislativo’, tanto porque afecta y anula el cuerpo normativo general, y segundo, en razón que limita y niega los derechos colectivos del sector público, cuyos trabajadores los alcanzaron después de muchos años de lucha por la sindicalización y la contratación colectiva.

A su vez, se ha apuntado que la enmienda constitucional afectaría el principio de progresividad señalado en la Constitución (2008, numeral 8, artículo 11), donde se señala que: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas...”, mientras que el segundo inciso destaca la inconstitucionalidad de las acciones u omisiones que disminuyan, menoscaben o anulen injustificadamente el ejercicio de los derechos. Al respecto, autores como Brito y Pagliarone (2015) evidencian que el interés detrás de las enmiendas sería la anulación de



los derechos colectivos de los trabajadores públicos, así como el afán de quitarles cualquier tipo de poder de maniobra, de decisión y de poder social o político. En tal sentido, la eliminación paulatina de los sindicatos en las entidades públicas conlleva a la desaparición de la contratación colectiva y de los otros derechos que surgen y se sustentan en los derechos de asociación y de libertad sindical.

Por su parte, Palma (2016) analizó la enmienda constitucional a través del empleo de una metodología cualitativa y de los métodos histórico y descriptivo. Su estudio inició con el análisis de la evolución del movimiento sindical en Ecuador, sus luchas y conquistas por mejores condiciones de vida y de trabajo a través de los contratos colectivos y solución de sus conflictos. Concluyó que al plantear la enmienda una transitoria que contempla la conservación de los derechos para los trabajadores amparados por el Código del Trabajo antes de la vigencia de la misma, ésta obliga a un tratamiento diferenciador y discriminatorio entre obreros y burócratas; así como entre obreros que realizan labores afines, produciéndose incompatibilidades, desigualdades e iniquidades que requieren de un remedio legislativo que resuelva antinomias y contradicciones jurídicas, a la vez que homologue, homogenice y universalice los derechos.

Compartiendo una postura crítica con respecto a las enmiendas, el estudio de Paspuezán y Benavidez (2016) buscó evidenciar la ruptura existente entre los principios, derechos y garantías relativos a la distribución de utilidades que consagra tanto la Constitución de la República, como acuerdos y convenios internacionales, por una parte; y, por otra, la legislación secundaria que ha sido expedida recientemente en el Ecuador a espaldas de la Constitución y, que en la práctica restringen derechos y garantías laborales. Concluye la investigación destacando la existencia en la Constitución y en el Código de





Trabajo de principios que rigen las relaciones laborales y los derechos de los trabajadores, los mismos que deben ser observados y respetados para su efectiva aplicación. Además, reflexionan los autores sobre la urgencia de sostener jurídicamente la inconstitucionalidad del Art. 15 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral, frente al principio de intangibilidad.

Frente a todos los visos de inconstitucionalidad de la enmienda del 2015, la Corte Constitucional, el 1 de agosto de 2018 y a través de la sentencia Nro. 018-18-SIN-CC, declaró la Inconstitucionalidad de 13 de las 15 Enmiendas. En dicha sentencia se resolvió sobre varios pedidos de inconstitucionalidad a las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional que fueron acumulados por tener identidad de objeto y acción y resolvió aceptar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad No. 0112-15-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN.

La conclusión de la Corte Constitucional fue que, al interior del trámite y aprobación de las enmiendas a la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente no respetó los principios de rigidez constitucional y supremacía, ya que la votación se efectuó en bloque y no cumpliendo la deliberación a través de votaciones individualizadas sobre cada propuesta presentada. A su vez, la Corte ordenó que en plazo no mayor a un año, la Asamblea adoptase las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de votación y aprobación de enmiendas, las cuales se efectuarán en virtud del principio de deliberación de cada artículo propuesto, prohibiéndose la votación en bloque, a fin de garantizar procedimientos de enmienda más rigurosos.

Siguiendo los aportes de Álvarez (2019), se puede agregar -al análisis de la Sentencia-, que la Corte observó que el principio de rigidez constitucional fue vulnerado al momento



en que se aprobaron las enmiendas como si se fuese una Ley y no una Constitución. La Corte, así mismo, habría determinado que, en ausencia de un procedimiento de votación puntual de reformas constitucionales, la Asamblea debía aplicar la norma fijada en el artículo 105 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales, que prohíbe aprobar o rechazar en bloque. De este modo, reiteramos, la Corte observó la vulneración de los principios de rigidez, supremacía constitucional y la esencia de los mecanismos de modificación constitucional establecidos en la Carta Magna.

### **2.3. Conclusión al capítulo**

El desarrollo del presente capítulo permitió establecer que el derecho de asociación y negociación colectiva se encuentra claramente ordenado en la propia Constitución de la República del Ecuador (2008), al punto que la misma promulga que es el propio Estado el que debe estimular la creación de organizaciones, siempre de acuerdo con la ley. A su vez, la contratación colectiva se encuentra garantizada en el Art. 325, numeral 13; mientras que la libertad de asociación y la figura del contrato colectivo se encuentran establecidos en los artículos 220 y 440 del Código de Trabajo (2005), al tiempo que se aclara que la protección estatal ocurrirá cuando los objetivos de las asociaciones estén relacionados a lo formativo o al mejoramiento económico y social de los agremiados. Pero, así mismo, se pudo identificar a los decretos presidenciales 1701 (2009) y 225 (2009) como los primeros intentos del gobierno de Rafael Correa de modificar ciertos abusos que se estaban cometiendo en el sector laboral público, tanto en lo que respecta a beneficios exagerados, como a la exclusión de los procesos de contratación colectiva a los servidores públicos que desarrollen actividades de representación.



Por su parte, la enmienda constitucional especificada en el Art. 9 (2015) ha sido analizada por diversos autores; todos ellos coinciden en apuntar críticas a la mencionada enmienda, para lo cual destacan la inconstitucionalidad de las mismas y el hecho de que afecta ciertos derechos sindicales; sin embargo, tales estudios adolecen de una falta de profundidad en la argumentación jurídica.



## CAPÍTULO III: ANÁLISIS JURÍDICO

### 3.1. Afectación por parte de las enmiendas constitucionales a la organización sindical del sector público

El primer aspecto que debe considerarse cuando se efectúa un análisis respecto a las enmiendas constitucionales es que no se debió pretender hacer una distinción entre los trabajadores del sector privado y los del sector público. Se llamó obreros a los trabajadores del sector privado y servidores a los trabajadores del sector público. Habría que recordar que el término “obreros” desapareció del léxico de la OIT desde hace mucho tiempo. Antes “obrero” era considerado aquel trabajador que laboraba por obra, y que al terminarla recibía su remuneración. En el mundo moderno existe un solo término, “trabajador” y, por lo tanto, está el trabajador del sector público y el trabajador del sector privado. Lamentablemente, el término “obrero” todavía está en la Constitución de la República. Lo que hay que diferenciar es que la legislación ecuatoriana no establece la diferencia entre los servidores que tienen potestad para decidir por el Estado (ministros, subsecretarios, directores, etc.). Todos aquellos deben estar fuera del amparo de la contratación colectiva porque tienen poder decisorio. Pero a los que ahora se llama “servidores” y que, anteriormente, eran llamados “empleados públicos”, al ser trabajadores deben tener los derechos que establecen el Código de Trabajo (2015) que, particularmente, hace referencia a la libertad de asociación, al derecho de negociación colectiva.

A su vez, el autor del presente trabajo concuerda con una de sus entrevistadas (Lanas, 2020), en no considerar oportuna la reforma de los temas laborales a través de enmiendas. Si se pretendía caminar hacia la unificación de una legislación que pudiese ser aplicada a todo el talento humano en el sector público, dicho sendero debió iniciar a través del diálogo



social entre los principales actores de la relación laboral. Sin embargo, es claro que la decisión de reformar por medio de enmiendas respondió a que el Ejecutivo de entonces tenía los votos suficientes en la Corte Constitucional para sacar estas enmiendas.

Es importante destacar que es un período relativamente reciente en el que se comenzó a efectuar un uso inadecuado de las enmiendas. Y esto ocurrió porque la interpretación que se hizo por parte de la anterior Corte Constitucional fue que la reforma de ciertas materias previstas en la Constitución, las que, efectivamente, implicaban una afectación de derechos, no lo eran, y por tanto podían ser reformados sin necesidad de una consulta popular. A partir de esto se hizo un uso mañoso e inescrupuloso de la Corte Constitucional, en lo que el autor del presente estudio coincide con otra de sus entrevistadas (Porrás, 2020). Es así que se hicieron pasar como enmiendas constitucionales lo que son realmente reformas parciales de la Constitución o, incluso, procesos de modificación constitucional. Debe quedar claro para cualquiera interesado en abordar el tema de las enmiendas constitucionales que estas fueron resultado de decisiones estrictamente políticas y económicas. Hay que recordar que lo que el Gobierno presidido por Rafael Correa buscaba era reducir la capacidad de incidencia de los sindicatos del sector público, ya que la potencia de movilización de éstos era importante.

Ahora, si se pretende realizar un análisis eminentemente jurídico, hay que comenzar señalando que la enmienda a la Constitución –como se puede colegir de su regulación– resulta un mecanismo limitado, reducido en estricto sentido, a la composición de forma y no sustantiva de la Constitución, es más, sus restricciones regulativas muestran un alcance hacia la corrección y mejoramiento del contenido de una disposición constitucional sin alterar sustanciales elementos. Por tanto, a través de este mecanismo no se podía avanzar



hacia la configuración de derechos, garantías o modificación de los elementos constitutivos del Estado como lo hicieron las Enmiendas Constitucionales de 2015.

De ahí que se encuentran coincidencias con otro de los entrevistados (Chalco, 2020), respecto a que la enmienda constitucional ecuatoriana fue ampliada (y manipulada) de forma contraria a su espíritu. Pues, en atención a la comprensión y teoría democrática de la Constitución vigente, se advierte una indebida utilización de estas en varios momentos, durante el año 2015, cuando se restringieron derechos: limitación a la competencia de la Contraloría General del Estado, establecimiento de la comunicación como servicio público, alteración de los requisitos para ser presidente del Ecuador, modificación de la misión de las Fuerzas Armadas, restricciones asociativas de los trabajadores del sector público y la ampliación a la reelección indefinida.

Pero lo más relevante para la presente investigación es que a través de las enmiendas constitucionales se estableció la eliminación de la distinción obrero y servidor público, algo que ya fue señalado en párrafos anteriores. Hay que tener presente para el análisis que el discurso fundamental con el que se pretendió justificar las enmiendas, propugnaba el evitar la discriminación, lo cual podría ser visto como un avance en materia de derechos; sin embargo, se definió una regresión en la capacidad de agrupación sindical y uno de sus más potentes efectos como la posibilidad de contratación colectiva, la cual quedó limitada exclusivamente para el sector privado; aquello, sin duda, supuso la regresión en derechos, cuestión que no puede presentarse en materia de enmienda constitucional y aún menos al amparo de las normas principio diseñadas en la propia Constitución. Aquello, efectivamente, fue valorado por sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador cuando declaró, con posterioridad, la inconstitucionalidad de la citada enmienda.



Así mismo, es fundamental analizar las consecuencias que se derivaron a partir de las enmiendas y que solo fueron echadas para atrás por la sentencia de la Corte descrita en el capítulo anterior. Siguiendo a Lanas (2020), puede señalarse que a partir de las enmiendas todos los trabajadores que ingresaron a trabajar al sector público o a las empresas públicas lo hicieron bajo el régimen del sector público, no del Código del Trabajo. Según el régimen de empleo público los derechos colectivos laborales, es decir la sindicalización, negociación colectiva y conflicto colectivo estaban muy limitados, y para 2015 eran casi inexistentes. Sin embargo, a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad, se reformó en la LOSEP lo relativo a la posibilidad de asociación de los servidores públicos, pero no así para los servidores de las Empresas Públicas. En tal razón, se ha mantenido muy limitada la posibilidad de negociación colectiva, pudiendo realizarse sólo en aspectos muy concretos y sin que implique mayores erogaciones al Estado. De ahí que puede calificarse a las enmiendas como la representación más fehaciente de una época oscura, debido al irrespeto a derechos humanos laborales, como los de asociación y negociación colectiva.

Finalmente, las enmiendas constitucionales significaron no solamente el incumplimiento de los artículos 326 y 327 de la Constitución, que son derechos relativos a la relación laboral, tanto individual como colectiva; o el incumplimiento del art. 441 de la misma normativa, que prevé cuándo pueden realizarse enmiendas constitucionales; sino que además resultó en una afectación de los artículos 4, 5 y 7. En el Art. 4 se señala que los derechos del trabajador son irrenunciables y que resultará nula toda estipulación en sentido contrario; el Art. 5 refiere a la obligación de los funcionarios judiciales y administrativos de ofrecer a los trabajadores oportuna y debida protección que garantice la eficacia de sus derechos, lo que se incumplió por parte de los asambleístas y demás funcionarios que



promovieron las enmiendas constitucionales. Por su parte, el Art. 7 establece que en caso de existir alguna duda respecto al alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en cuestión laboral, el sentido más favorable hacia los trabajadores es el que deberá aplicarse. Como queda evidenciado, al haberse impedido a los trabajadores el fundamental derecho a la negociación colectiva, este artículo quedó claramente incumplido.

Ha señalado Calderón (2019) que las enmiendas constitucionales contradicen la esencia del derecho laboral, consolidándose bajo una única norma a todo un sector laboral que con anterioridad disfrutaba de derechos que actualmente no se dan para el sector público. Ello implica el desconocimiento de principios como el de la aplicación de norma más favorable. En tal sentido, el derecho a la contratación y negociación colectiva habría sufrido una regresión, lo que, a su vez, deja ver el alejamiento del carácter tutelar que el Estado supuestamente debía asumir hacia la protección de la clase obrera. Es importante recordar que en el Art. 326 numeral se establece que el Estado es el responsable de estimular la creación de organizaciones de los trabajadores del país.

Por otra parte, y siguiendo a Verdugo (2020), se procede a sugerir la forma en la que se debió regular el aparente abuso del derecho de sindicalización en el ámbito público. Para ello se debió entender que la dimensión del derecho del trabajo dice relación en diferentes momentos; es decir, si uno revisa cuál es la historia de la sindicalización en el ámbito público se verifica que se da ahí una mala utilización del Código del Trabajo, es decir, se debería haber establecido lo más pronto posible una regulación que de manera específica establezca y norme todo lo que es el ingreso, mantenimiento y la salida en el ámbito del servicio público. Pero como esta normativa no existía, entonces se invocó a cuestiones relacionadas con el derecho del trabajo, con el Código laboral y se aplicó en este sentido.





### **3.2. La enmienda constitucional del 2015 desde los tratados internacionales vigentes y suscritos por el Ecuador.**

Para quienes estaban dentro de la contratación colectiva no fueron vulnerados sus derechos; pero sí para aquellos trabajadores que ingresaron a partir del mes de diciembre de 2015. García (2017), en su análisis, recuerda que el Estado tiene la obligación de cumplir de buena fe (*Pacta Sunt Servanda*), consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados 1969) aquellos instrumentos internacionales ratificados por el Estado.

En tal caso, varios son los tratados internacionales que se pusieron en duda con estos cambios del 2015; pero uno que se debe tomar de manera principal es el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación dictado en 1948. La forma en la que se vulnera este convenio, que defiende la libertad sindical, la libertad de asociación de sindicalización y las reformas, abre la puerta, por lo menos de manera formal, para que el ejercicio de este derecho en el sentido estricto se debilite.

A su vez, Lanas (2020) identificó a los convenios de la OIT vulnerados: el Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización (ratificado por Ecuador) y el Convenio 98, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva (ratificado por Ecuador), por las razones señaladas antes. Coincide Porras (2020), quien también refirió a ambos convenios. Es importante señalar que al impedirse la asociación en el sector público, esto es, al quitar la diferencia entre obreros y servidores y decir que quedaban protegidos por la LOSEP, de



hecho se impide su integración en sindicatos. Hay que aclarar que la LOSEP no impide esto pero tampoco lo garantiza expresamente.

Respecto a cuál es la diferencia entre estar regulados por el Código de Trabajo o por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), hay que entender que si la respuesta es la búsqueda de beneficios para los obreros, ello implicaría la ampliación de derechos. Ello significaría que se estuvo frente a una verdadera enmienda, pero si fueron vulnerados o restringidos derechos estaríamos dentro de un ámbito vedado al legislador e incluso al constituyente. Se pudo haber planteado que como empleados públicos habrían tenido derechos a más vacaciones o a mejores remuneraciones; pero cuando se enfoca el análisis en los derechos colectivos, tales como la sindicalización, la negociación colectiva o la huelga, así como en las utilidades, así como en la posibilidad de acudir ante la Inspectoría de Trabajo.

En tal sentido, tal enmienda se constituyó en una norma regresiva que afecta directamente a los derechos humanos. Frente a la preocupación del Gobierno de aquel entonces a la organización laboral, se buscó la limitación de la posibilidad de negociación con los sindicatos públicos estatales. Por su parte, haberse mantenido en la LOSEP habría significado un continuo acoso laboral, además de sanciones desproporcionadas frente a los reclamos de los servidores públicos, puesto que el Decreto 813 permitía la compra de renunciaciones obligatorias.

Ahora, en relación al derecho a la negociación colectiva en los tiempos actuales, es necesario señalar que el Presidente Moreno no la ha facilitado; sin embargo, se ha



reformado la LOSEP para permitir que se formen asociaciones de servidores, estas tienen un carácter mucho más limitado que los sindicatos.

El debilitamiento del sector sindical ecuatoriano exige cierto análisis. Siguiendo a Herrera (2019) se pueden apuntar a ciertos aspectos que explicarían el debilitamiento de dicho movimiento: en primer lugar, hay que referir a las reformas neoliberales y la flexibilización laboral que impuso la norma de 30 trabajadores como mínimo para formar un sindicato. En tal sentido, la ausencia de sindicatos por rama deja el proceso de sindicalización al entorno y capacidad de contención de cada empresa. También debe considerarse la constante persecución y desprestigio al que han sido sometidos los movimientos sindicales por parte de los distintos gobiernos desde inicios del siglo XXI.

Otro factor a tener en cuenta serían los cambios en la estructura laboral resultantes de los avances tecnológicos y la globalización, los cuales han impuesto la lógica de flexibilización y precarización del trabajo. Así mismo, la dispersión ideológica y la ausencia de una solidaridad entre los trabajadores que devino de la caída del bloque socialista. Finalmente, hay que apuntar a la propia dirigencia, la cual ha sido responsable de dividir a las organizaciones, y que se caracteriza, salvo excepciones, por una falta de formación política.

Hay que señalar, siguiendo a Laverde (2018) que detrás del debilitamiento del sector sindical se encuentran, principalmente, las políticas implementadas por el régimen de la Revolución Ciudadana, que permitieron acrecentar el camino, mediante leyes y decretos. Gaussens (2016) agrega que, al tiempo que el gobierno de Correa pretendía debilitar a las organizaciones sindicales más independientes, llegando a la criminalización de su



dirección, se promovió desde el Estado un sindicalismo amarillista, con base en el nuevo derecho constitucional de injerencia del Estado en las organizaciones gremiales por medio de la creación de centrales sindicales afines como la recientemente creada Confederación de Trabajadores del Sector Público. Llama la atención que un gobierno autodenominado progresista afectó al sindicalismo público, que era una de las pocas organizaciones que había sobrevivido al neoliberalismo.

Siguiendo a Marega (2016), puede ratificarse que el Gobierno debilitó a los sindicatos, al tiempo que promovió la centralización sindical por distintos medios. La Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador (CUT) fue la encargada de asumir la sindicalización promovida por el gobierno, agrupando a sectores con una experiencia histórica de lucha distinta, como son las trabajadoras remuneradas de hogar, las trabajadoras sexuales o los trabajadores informales.

Por otra parte, como señala Verdugo (2020), los derechos a la asociación y a la libertad sindical en el Gobierno actual no se encuentran garantizados, por las medidas de confinamiento para frenar los contagios de COVID 19, o como consecuencia de dichas medidas. En tal caso, la única forma para evitar que, en un futuro próximo o lejano, se produzca la vulneración del derecho de asociación y sindicalización de los trabajadores, es lograr una potenciación y un fortalecimiento del organismo máximo de interpretación constitucional, esto es, de la Corte Constitucional. Uno de los mecanismos para lograr este fortalecimiento será establecer, no solamente de manera formal o teórica, sino de manera real y práctica, la independencia de los jueces. Sólo jueces independientes, que no deban sus cargos a políticos o poderes políticos de turno podrían, en el evento de conocer la constitucionalidad o no de determinadas acciones de manera libre y de manera bien



establecida, si es que determinada acción u omisión que trata de poner en duda los derechos de los trabajadores procede o no procede constitucionalmente.

Para evitar que a futuro por vía legal o constitucional se afecte los derechos de los trabajadores ecuatorianos especialmente los derechos de asociación y de libertad sindical se debería plantear demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional o ante los organismos internacionales como la OIT y otros tienen que ver con los derechos humanos.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones**

A partir del trabajo realizado se presentan las siguientes conclusiones:

- Se estableció a la libre asociación como el derecho que tienen los trabajadores a reunirse libremente y a asociarse con otros individuos, así como a formar sindicatos y demás asociaciones que les permitan proteger sus intereses. A su vez, la negociación colectiva quedó establecida como todo tipo de trato que se dan entre empleadores y trabajadores o entre sus respectivos representantes, siempre que esto suponga una negociación entre iguales. Los tratados que respaldan y promueven ambos derechos son: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Constitución de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de la OIT. Así mismo, se determinó que existe similitud entre las constituciones de Colombia, Bolivia, Venezuela, en que todas ellas destacan la no intervención del Estado en los procesos de organización y consolidación sindical. Por último, en relación a las enmiendas



constitucionales, estas se plantean con el fin de: ajustar la Constitución al entorno dentro del cual opera el sistema político, modificar disposiciones que han demostrado ser inadecuadas con el tiempo o mejorar derechos constitucionales o fortalecer las instituciones democráticas.

- A su vez, se concluye evidenciando que el derecho de asociación y negociación colectiva se encuentra establecido en la Constitución de la República del Ecuador (2008), al punto que se promulga que es el Estado quien deberá estimular la creación de organizaciones, siempre de acuerdo con la ley. A su vez, la contratación colectiva se encuentra garantizada en el Art. 325, numeral 13; mientras que la libertad de asociación y la figura del contrato colectivo se encuentran establecidos en los artículos 220 y 440 del Código de Trabajo (2005). Así mismo, se identificaron decretos presidenciales (1701 y 225) como los primeros intentos del gobierno de Rafael Correa de modificar ciertos abusos que se estaban cometiendo en el sector laboral público, tanto en lo que respecta a beneficios exagerados, como a la exclusión de los procesos de contratación colectiva a los servidores públicos que desarrollen actividades de representación. Por su parte, la enmienda constitucional especificada en el Art. 9 (2015) ha sido analizada por diversos autores; todos ellos coincidiendo en apuntar críticas a la mencionada enmienda, para lo cual destacan la inconstitucionalidad de las mismas y el hecho de que afecta ciertos derechos sindicales; sin embargo, tales estudios adolecen de una falta de profundidad en la argumentación jurídica.
- Finalmente, se pudo determinar que las enmiendas constitucionales afectaron a la organización sindical en el ámbito del sector público, particularmente en lo relacionado a sus derechos a la asociación y, fundamentalmente, a la negociación



colectiva. En primer lugar, se estableció la eliminación de la distinción obrero y servidor público. A partir de las enmiendas todos los trabajadores que ingresaron a trabajar al sector público o a las empresas públicas lo hicieron bajo el régimen del sector público, no del Código del Trabajo. A su vez, significaron no solamente el incumplimiento de los artículos 326 y 327 de la Constitución, que son derechos relativos a la relación laboral, tanto individual como colectiva; o el incumplimiento del art. 441 de la misma normativa, que prevé cuándo pueden realizarse enmiendas constitucionales; sino que además resultó en una afectación de los artículos 4, 5 y 7.

- El análisis realizado permitió concluir que la forma en la que se debió regular el abuso del derecho de sindicalización en el ámbito público, debió ser a través de establecer una regulación que de manera específica normalizase el ingreso, mantenimiento y la salida en el ámbito del servicio público. Pero como esta normativa no existía, entonces se invocó a cuestiones relacionadas con el derecho del trabajo y con el Código laboral. También puede colegirse del análisis, que en el Ecuador ha existido un abuso de los cambios del texto constitucional bajo diferentes formatos, sea por medio de la enmienda o de la reforma. Ecuador ha sido, en cuanto a normativa constitucional, muy inestable, uno de los más inestables de América Latina; ha tenido más de veintiún constituciones, lo que ha traído cambios en diferentes ámbitos, y en especial, en el laboral.



## Recomendaciones

A partir del trabajo realizado se plantean las siguientes recomendaciones:

- Se sugiere a los empleadores del sector público comprometerse a velar por los derechos de los trabajadores, sin afectar el bien común que representa un interés superior.
- Se recomienda, como una estrategia para evitar conflictos posteriores entre los empleadores, tanto del sector público como privado y los sectores sindicales, la consideración del diálogo social, una herramienta que está establecida en el artículo 326.10 de la Constitución. A su vez, es también pertinente estar vigilantes y solicitar, como se ha hecho previamente, el acompañamiento de organismos internacionales, como la OIT. Ojalá se pudiese evitar tener presidentes autoritarios o liberales absolutos que no creen en la asociatividad como medio de enfrentar situaciones de desequilibrio, pero eso seguirá pasando, así que hay que tener la





capacidad de manifestarse y oponerse cuando se quieran aplicar medidas como las del 2015.

- Se sugiere la necesidad de introducir reformas encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Por ejemplo, los sindicatos por rama.
- Una efectiva Corte Constitucional {{que, como órgano de cierre del sistema jurídico del país, permita realizar una adecuada y efectiva interpretación, sumado a un freno a los intentos del poder político de turno por afectar los derechos de las personas. Sin duda, será fundamental el ejercicio de este órgano contra mayoritario de control constitucional.
- Se sugiere, así mismo, mantener reglas claras y control al momento de los procesos de negociación colectiva y conflicto colectivo.
- Por otra parte, para evitar los abusos sindicales que, tradicionalmente o desafortunadamente, se dieron en el ámbito público, es necesario fortalecer aún más la actual Ley Orgánica de Servicio Público, en definitiva, se tiene que establecer una verdadera carrera administrativa, una carrera profesional para que, quienes pasen a formar parte del servicio público, sean los más aptos, siempre desde el principio de la meritocracia, en cuanto al régimen del código del trabajo se trate.
- Establecer un proceso serio de desconcentración, en cuanto al procedimiento administrativo de aprobación y registro de los Sindicatos y sus respectivas Directivas, y entregarlas a los Directores regionales del Trabajo, puesto que este trámite, se encuentra centralizado en la ciudad de Quito, en donde confluyen todos los trámites a nivel país, por lo que con esta desconcentración se haría más efectiva y rápida esta tramitación dejando de lado también el manejo político que este



trámite crea, con esto se fomenta el crecimiento de la organización sindical en todos los sectores productivos del país.

- Capacitar a los gremios y asociaciones sindicales en general sobre derechos y obligaciones, establecer criterios de para la formación de sus integrantes en cuanto al alcance de los derechos y las normas tanto nacionales como internacionales para la mejor comprensión del sindicalismo y lograr una nueva visión, no solamente material, de dinero, sino también de formación.
- La creación urgente de un nuevo Código Orgánico de Trabajo, en el cual confluyan todas las normas que se encuentran disgregadas en leyes y acuerdos ministeriales que garanticen: En primer término, reglas claras para la formación y aprobación de las organizaciones sindicales. En segundo, se piense en una opción de sindicalización por ramas, en el cual se vea la experiencia de otros países y los cuales han logrado un muy buen manejo de este tipo de formación. Y en tercer término establecer medidas de sanción (multa) para los empleadores que dentro de la tramitación de un contrato colectivo dilaten el proceso administrativo, haciendo ineficaz el derecho de asociación.
- Al dar una plena viabilidad de la Asociación sindical, se deben también establecer techos y formas de negociación que permitan al empleador tanto público como privado garantizar una viabilidad económica, que permita al trabajador mejorar sus ingresos y nivel de vida, así como también garantice al empleador no cargar de manera excesiva el gasto corriente de la empresa o institución.



## **BIBLIOGRAFÍA**

*Acuerdo Ministerial N° MDT-2015-0054.* (18 de Marzo de 2015). Recuperado el 8 de Mayo de 2020, de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/TECHOS-DE-NEGOCIACION.pdf>



Acuerdo N° MDT-2019-373 (*Directrices para la aplicación de la sentencia N° 018-18-SIN-CC de la Corte Constitucional*). (2019). Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2019/12/registro-oficial-no102-martes-17-de-diciembre-de-2019-segundo-suplemento>

Almagro, D. (2015). La problemática del poder de reforma constitucional en Brasil: cláusulas pétreas, control judicial de enmiendas constitucionales y principio democrático. *Revista de Derecho Político*, 94, 255-280.

Álvarez, E. (2012). La «sustancialidad» del procedimiento para la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*(29), 389-408.

Álvarez, P. (Noviembre de 2019). *Las competencias del Presidente de la República dentro de la Reforma Constitucional en Ecuador, estudio actual y comparado*. (Universidad de los Hemisferios) Recuperado el 10 de Julio de 2020, de <http://dspace.uhemisferios.edu.ec:8080/jspui/bitstream/123456789/929/1/TESIS%20PAMELA%20ALVAREZ%20H..pdf>

Amaya, Á., Robayo, M., & Álvarez, O. (2014). *El Contrato colectivo de trabajo: Procedimineto de ejecución y terminación*. Recuperado el 1 de Enero de 2018, de <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/467/1/TUAMDPCIV017-2015.pdf>

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Recuperado el 16 de Junio de 2015, de [issuu.com: http://issuu.com/direccion.comunicacion/docs/constitucion\\_reformada/100](http://issuu.com/direccion.comunicacion/docs/constitucion_reformada/100)



Barattini, M. (2015). *¿Modelos sindicales en disputa? La cuestión de la legalidad y la representación en las experiencias sindicales de las últimas dos décadas en Argentina y Brasil.* (CLACSO) Recuperado el 25 de Junio de 2020, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150404051138/informebarattiniclacso.pdf>

Bealey, F. (2003). *Diccionario de Ciencia Política.* Madrid: Akal.

Benavides, J. (2016). *Reforma constitucional y límites en la Constitución ecuatoriana de 2008.* (Universidad de Sevilla) Recuperado el 7 de Mayo de 2020, de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/48471/TESIS%20DE%20JORGE%20BENAVIDES%20ORD%20EZ.pdf;jsessionid=08EAF4B92B38DD451E255E925530AABD?sequence=1>

Böckenförde, M. (2017). *Constitutional Amendment Procedures.* Stockholm: International IDEA.

Bolonha, C., Rangel, H., & Corrêa, F. (2015). Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito UFPR, 60(2), 115-140.*, 60(2), 115-140.

Brito, G., & Pagliarone, F. (4 de Diciembre de 2015). *Apuntes sobre las enmiendas constitucionales de Ecuador.* (CELAC) Recuperado el 11 de Mayo de 2020, de <https://www.celag.org/apuntes-sobre-las-enmiendas-constitucionales-de-ecuador-por-gisela-brito-y-florencia-pagliarone/>

Calderón, A. (2019). *Análisis Constitucional de la Contratación Colectiva en el sector público.* (UEES) Recuperado el 11 de Mayo de 2020, de



[http://201.159.223.2/bitstream/123456789/3101/1/CAMPOVERDE%20CALDERO  
N%20ANDREA%20MARIBEL%20C%20%28MDC%29.pdf](http://201.159.223.2/bitstream/123456789/3101/1/CAMPOVERDE%20CALDERO%20ANDREA%20MARIBEL%20C%20%28MDC%29.pdf)

Carrillo, M., & Ferreres, V. (2002). *Teoría general de la Constitución*. Madrid: UOC.

Chalco, J. (13 de Mayo de 2020). Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015, su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos. (X. Bermúdez, Entrevistador)

Chiriboga, H. (2019). *Breves notas sobre el sindicalismo en Ecuador*. Recuperado el 2 de Julio de 2020, de [https://casadelacultura.gob.ec/archivo.php?ar\\_id=11&no\\_id=15227&palabrasclaves=Sindicato%20Guayas%20Protesta%20Ecuador&title=Breves%20notas%20sobre%20%20el%20sindicalismo%20en%20Ecuador#:~:text=La%20historia%20del%20sindicalismo%20tiene,Guayaquil%2C%20la%](https://casadelacultura.gob.ec/archivo.php?ar_id=11&no_id=15227&palabrasclaves=Sindicato%20Guayas%20Protesta%20Ecuador&title=Breves%20notas%20sobre%20%20el%20sindicalismo%20en%20Ecuador#:~:text=La%20historia%20del%20sindicalismo%20tiene,Guayaquil%2C%20la%20)

Cisneros, D. (2018). *El procedimiento para las enmiendas de la Constitución de la República del Ecuador y la seguridad jurídica*. (Universidad Regional Autónoma de los Andes ) Recuperado el 7 de Mayo de 2020, de <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/9455/1/PIUAMCO091-2018.pdf>

*Código de Trabajo*. (2005). Recuperado el 7 de Mayo de 2020, de <http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2019/07/CODIGO-DEL-TRABAJO.pdf>



*Constitución de 1998*. (11 de Agosto de 1998). Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1998.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf)

*Constitución Política*. (1979). Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1978.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf)

Correa, R. (30 de Abril de 2009). *Decreto N° 1701*. Recuperado el 7 de Mayo de 2020, de <https://elepcosa.com.ec/wp-content/uploads/2018/02/DECRETO-1701-REGISTRO-OFICIAL-592-DE-ABRIL-30-DEL-2009.pdf>

Correa, R. (2009). *Decreto N° 225: Reformas al Decreto Ejecutivo N° 1701*. Recuperado el 7 de Mayo de 2020, de <https://www.celec.gob.ec/termopichincha/index.php/ley-de-transparencia/2013-2/category/325-decreto-ejecutivo?download=263:decreto-ejecutivo-225>

Darlic, V. (1997). *Organizaciones sindicales*. Recuperado el 30 de Junio de 2020, de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41766.pdf>

De la Garza, E. (2009). Hacia un concepto ampliado de trabajo. *Trabajo, calificación e identidad*(30). Recuperado el 17 de Diciembre de 2017, de [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=contrato+colectivo+de+trabajo+definici%C3%B3n&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=contrato+colectivo+de+trabajo+definici%C3%B3n&btnG=)

de Silva, S. (1996). *Collective bargaining negotiations*. Recuperado el 2 de Enero de 2018, de ILO: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/srscbarg.pdf>



*Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador.* (18 de Diciembre de 2015).

Recuperado el 3 de Enero de 2018, de <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/01/enmiendas-a-la-constitucion-de-la-republica-del-ecuador.pdf>

Fajardo, C., & Montesinos, O. (2012). *La Libertad Sindical en el Ecuador y la Garantía de*

*los Derechos Individuales de los Trabajadores.* Recuperado el 26 de Diciembre de 2017,

de <http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/3239/1/Fajardo%20Romero%20Carlos%20Julio.pdf>

Garbay, X. (2014). *Los derechos de sindicalización, huelga y negociación colectiva: Su*

*posible aplicación en la función pública ecuatoriana.* Recuperado el 29 de Diciembre de 2017,

de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3897/1/T1400-MDE-Garbay-Los%20derechos.pdf>

García, E., & Caicedo, F. (2013). *La libertad de asociación, el derecho colectivo del*

*trabajo y los principios laborales en la formación de los sindicatos.* Recuperado el 27 de Diciembre de 2017,

de <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/4341/1/TUAAB047-2013.pdf>

García, J. (2019). *El modelo sindical argentino. Ventajas y desventajas. Desafíos.*

Recuperado el 25 de Junio de 2020, de <http://revista-ideides.com/el-modelo-sindical-argentino-ventajas-y-desventajas-desafios/>





- García, L. (2011). *La importancia de la negociación colectiva en las relaciones laborales*. Recuperado el 17 de Diciembre de 2017, de Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social: [https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3\\_Art\\_12.pdf](https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ3_Art_12.pdf)
- García, P. (Abril de 2017). *La organización sindical y el contrato colectivo en la Ley Orgánica de Servicio Público desde la enmienda Consitucional aprobada en el año 2015, conforme a los artículos 326 y 229 de la Constitución de la República*. (Universidad Central del Ecuador) Recuperado el 13 de Mayo de 2020, de <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/11831/1/T-UCE-0013-Ab-113.pdf>
- Gaussens, P. (2016). ¿El fin del trabajo o el trabajo como fin? Proceso constituyente y reformas laborales en el Ecuador de la "revolución ciudadana"(2007-2013). *Revista latinoamericana de derecho social*. (23), 31-55.
- Gernigon, B., Odero, A., & Guido, H. (2000). *La negociación colectiva: Normas de la OIT y principios de los órganos de control*. Zurich: OIT. Recuperado el 3 de Enero de 2018, de [http://oit.org/wcmstp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_087940.pdf](http://oit.org/wcmstp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087940.pdf)
- Gozaíni, O. (2002). El debido proceso constitucional. Reglas para el control de los poderes desde la magistratura constitucional. *Cuestiones Constitucionales*(7), 53-86.



Herrera, S. (2019). *El vacío sindical como hegemonía empresarial en el sector bananero*.

(Instituto de Estudios Ecuatorianos) Recuperado el 1 de Julio de 2020, de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15494-20190606.pdf>

Kindiki, K. (2007). The emerging jurisprudence on Kenya's constitutional review law.

*Kenya law review*, 1(153), 153-187.

*La Constitución de los Estados Unidos de América 1787*. (1787). Recuperado el 24 de

Junio de 2020, de <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

Lanas, E. (13 de Mayo de 2020). Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 su

análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos. (X. Bermúdez, Entrevistador)

Laserna, R., Verdesoto, L., Zegada, M., & Oporto, H. (2007). *Constitución y poder*

*político: Propuestas de reforma para Bolivia*. La Paz: Iniciativas Democráticas.

Lauriño, L. (2015). Hitos evolutivos y reacomodo orgánico del sindicalismo venezolano en

el marco de un nuevo pacto social. *Iberoamericana*, 15(59), 95-110.

Laverde, A. (2018). *"La reconstitución de los tirapiedras": La relación Estado-sindicatos*

*en el gobierno de la Revolución Ciudadana (2007-2015)*. Recuperado el 2 de Julio de 2020, de <http://200.41.82.22/bitstream/10469/14651/2/TFLACSO-2018ASLL.pdf>

*Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. (2009). Obtenido de

[https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)



Loewenstein, K. (1969). Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente.

*Revista de estudios políticos*, 164, 5-56.

López, R. (18 de Mayo de 2020). Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015, su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos. (X. Bermúdez, Entrevistador)

Lutz, D. (1994). Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, 88(2), 355-370.

*Mandato 8.* (2008). Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Mandato-Constituyente-No.-8.pdf>

*Mandato Constituyente 4.* (12 de Febrero de 2008). Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de <https://www.derechoecuador.com/mandato-constituyente-4->

*Mandato Constituyente N° 2.* (2008). Recuperado el 18 de Mayo de 2020, de <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Mandato-Constituyente-No.-2.pdf>

Marega, M. (2016). Trabajo y sindicalismo en tiempos del neo-extractivismo: el caso Ecuador. En H. Burchardt, R. Domínguez, C. Larrea, & S. Peters, *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas* (págs. 225-252). Quito: Ediciones Abya-Yala.

Marrufo, G. (2015). Negociaciones de la convención colectiva de trabajo en las entidades del Estado. *Lex Laboro*, 1(1). Recuperado el 3 de Enero de 2018, de <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/lexlaboro/article/viewArticle/3765/4906>



Negretto, G. (2006). La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro.

*Política y gobierno*, 13(2), 361-392.

Nergelius, J. (2019). The Constitution of Sweden and European Influences: The Changing

Balance Between Democratic and Judicial Power. En *National Constitutions in*

*European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law* (págs. 315-

358). The Hague: TMC Asser Press.

Núñez, S. (2011). El derecho de asociación. *Revista de Derecho*, 32(1). Recuperado el 17

de                      Noviembre                      de                      2017,                      de

<https://www.lamjol.info/index.php/LRD/article/download/1251/1078>

O.I.T. (2010). *La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva*. Recuperado

el 17 de Diciembre de 2017, de Declaración relativa a los principios y Derechos:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---)

[declaration/documents/publication/wcms\\_decl\\_fs\\_14\\_es.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_14_es.pdf)

OIT. (2006). *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de*

*Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Recuperado el 29 de

Diciembre de 2017, de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---)

[normes/documents/publication/wcms\\_090634.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090634.pdf)

OIT. (2017). *Libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del*

*derecho de negociación colectiva*. Recuperado el 1 de Enero de 2018, de OIT

Organización                      Internacional                      del                      Trabajo:

<http://www.ilo.org/declaration/principles/freedomofassociation/lang--es/index.htm>



Ojeda, A. (2003). *Derecho sindical*. Madrid: Tecnos.

ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 1 de Enero de 2018, de [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Palma, A. (2016). *Derechos colectivos de obreros del sector público afectado por la enmienda constitucional 2015*. Recuperado el 16 de Diciembre de 2017, de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/21374/1/Tesis%20N%C2%B0%20125%20Ab.%20Andrea%20Ver%C3%B3nica%20Palma%20Villegas.pdf>

Paspuezán, O., & Benavides, V. (2016). *Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad del Art. 15 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral frente al Principio de Intangibilidad*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2017, de <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/3580/1/TUTAB001-2016.pdf>

Paz y Miño, J. (2016). Trabajadores y movimiento obrero. Elementos históricos para una economía política sobre el trabajo en Ecuador. *Historia y Economía*, 1-24. Recuperado el 30 de Junio de 2020, de [http://the.pazymino.com/JPYMC-TRABAJADORES\\_Y\\_MOVIMIENTO\\_OBRERO.pdf](http://the.pazymino.com/JPYMC-TRABAJADORES_Y_MOVIMIENTO_OBRERO.pdf)

Porras, A. (2013). La reforma antes de la reforma: La construcción del nuevo código de trabajo. *Revista de Derecho*(19), 15-41. Obtenido de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/download/419/414/>



- Porras, A. (13 de Mayo de 2020). Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015, su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos. (X. Bermúdez, Entrevistador)
- Quiñonez, C., & Rodríguez, S. (2015). La reforma laboral, la precarización del trabajo y el principio de estabilidad en el empleo. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*(21), 179-201.
- Quisbert, E. (2012). *La Constitución Política del Estado*. La Paz: Apuntes jurídicos. Recuperado el 3 de Enero de 2018, de <http://ermoquisbert.tripod.com/pdfs/cpe.pdf>
- Rivadeneira, V. (2019). *Reforma constitucional en el Ecuador a la luz de la teoría democrática de la Constitución: Un análisis desde su realidad jurídica a partir de 1978*. (Universidad Andina Simón Bolívar) Recuperado el 13 de Mayo de 2020, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6874/1/T2946-MDC-Rivadeneira-Reforma.pdf>
- Ruiperez, J. (1992). Algunas consideraciones sobre la Reforma Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 75, 232-249. Recuperado el 30 de Diciembre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27151.pdf>
- Segrera, Y., & Torres, V. (2011). Alcances del derecho de asociación en Colombia a partir de los fallos de la Corte Constitucional colombiana con base en la influencia de los organismos internacionales sobre la materia. *Revista de Derecho*(23), 171-212.



- Swepton, L. (1998). Human rights law and freedom of association: Development through ILO supervision. *International Labour Review*, 137. Recuperado el 1 de Enero de 2018, de <http://www.ilo.int/public/english/revue/download/pdf/swepston.pdf>
- Vargas, D., & Michelena, J. (2016). *Sindicatos por rama de actividad: La pertinencia de la implementación de esta figura en el Ecuador. Análisis del sector empresarial y legislación comparada*. Recuperado el 1 de Enero de 2018, de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/12538/TESIS%20DANIELA%20ALEJANDRA%20VARGAS%20CARRERA.pdf?sequence=1>
- Vega, M. (2004). *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina. El desarrollo práctico de un principio fundamental*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2017, de [http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_decl\\_wp\\_22\\_sp.pdf](http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_22_sp.pdf)
- Verdugo, T. (14 de Mayo de 2020). Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015, su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos. (X. Bermúdez, Entrevistador)
- Villalón, P. (1980). El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional. *Revista de Estudios políticos*, 13, 145-168.
- Zemni, S. (2015). The extraordinary politics of the Tunisian revolution: the process of constitution making. *Mediterranean Politics*, 20(1), 1-17.



## ANEXOS

### Anexo 1: Entrevista

La presente entrevista es parte del trabajo de maestría: “Las enmiendas constitucionales laborales del año 2015, su análisis y alcance en cuanto a los derechos de Asociación de los trabajadores ecuatorianos”. Las respuestas que Usted gentilmente nos proporcione permitirán determinar de qué modo influyeron las enmiendas constitucionales laborales del año 2015 en los derechos de asociación de los trabajadores ecuatorianos. La información obtenida será utilizada para fines exclusivamente académicos. Agradecemos su participación.

1. ¿Considera Usted que en el Ecuador se ha abusado de la figura de la enmienda constitucional? ¿De qué manera?
2. ¿Cuáles son los antecedentes laborales, sociales, políticos y/o económicos que explican la necesidad de las enmiendas constitucionales laborales en el año 2015? ¿Fueron tales enmiendas inevitables?
3. ¿Qué cambios importantes en torno al derecho a la asociación y negociación colectivas se han presentado antes y después de las enmiendas constitucionales laborales del año 2015?
4. ¿Cree Usted que dichos cambios fueron positivos o negativos? ¿Por qué?
5. ¿Cuáles son los tratados internacionales incumplidos por la enmienda constitucional laboral del 2015 y de qué manera se dio este incumplimiento?
6. ¿Cuáles son los artículos de la Constitución y de la normativa ecuatoriana vigente que fueron incumplidos por la enmienda constitucional laboral del 2015 y de qué modo se dio este incumplimiento?
7. ¿Cuál debió ser el camino y/o procedimiento adecuado para corregir los abusos sindicales y gremiales en el sector público, sin afectar los derechos a la asociación y libertad sindical?
8. ¿Cuáles fueron las acciones y medidas que la sociedad civil tomó frente a las enmiendas constitucionales laborales del 2015? ¿Fueron estas las adecuadas? ¿Qué más se pudo haber hecho?
9. ¿Considera usted que las enmiendas constitucionales han favorecido o afectado a la organización sindical del sector público? ¿De qué manera?
10. ¿Qué medidas o acciones deben tomarse para evitar futuros intentos de afectar por vía legal o constitucional los derechos de los trabajadores ecuatorianos a la asociación y libertad sindical?
11. ¿Cuáles son las acciones que deben realizarse para evitar los abusos sindicales en el sector público?
12. ¿Cuál es su opinión respecto a la situación sindical en el gobierno del Presidente Lenín Moreno?





13. ¿Se encuentran garantizados los derechos a la asociación y a la libertad sindical en el Gobierno actual?

## **Anexo 2: Transcripción de las respuestas de los entrevistados**

- 1. ¿Considera Usted que en el Ecuador se ha abusado de la figura de la enmienda constitucional? ¿De qué manera?**

### **Dra. Elisa Lanas**

La interpretación que se hizo por parte de la anterior Corte Constitucional fue que la reforma de ciertas materias previstas en la Constitución que efectivamente implicaban una afectación de derechos, no lo eran, y por tanto podían ser reformados.

### **Dra. Angélica Porras**

Uso mañoso de esta institución. Se hacen pasar como enmiendas constitucionales lo que son reformas parciales de la Constitución.

### **Dr. José Chalco**

La enmienda constitucional ecuatoriana ha sido utilizada de forma contraria a su espíritu. Se puede advertir una indebida utilización en varios momentos. En el año 2015 cuando se restringieron derechos.

### **Dr. Teodoro Verdugo**



En el Ecuador sí ha existido un abuso de los cambios del texto constitucional bajo diferentes formatos, a través de la enmienda o de la reforma, creo que debemos recordar para contextualizar de mejor forma la afirmación que acabo de hacer, que desafortunadamente el Ecuador ha sido en cuanto a normativa constitucional muy inestable, uno de los países por no decir el más inestable de América Latina. , hemos tenido más de veintiún constituciones y obviamente eso ha traído cambios en diferentes ámbitos por supuesto el laboral, teniendo constituciones como las de la primera mitad del siglo veinte donde se protegían los derechos de los trabajadores y otras constituciones donde se ha hecho lo contrario.

#### **Dr. Rosendo López**

En el Ecuador sí se ha abusado de la figura de la enmienda constitucional, de una manera especial la emitida por el Pleno de la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015.

#### **Dr. Diego Delgado**

Enmendar es idiomáticamente sinónimo de corregir. Estas supuestas “enmiendas” que impulsó Correa eran indiscutibles reformas inconstitucionales que alteraban, restringían y mutilaban derechos, además de modificaciones en la estructura del Estado, lo que expresamente se prohíbe como posibilidad de reforma en el texto constitucional. No cabía, en estricto derecho, la posibilidad de “enmienda” constitucional (porque no eran tales), aunque Correa escogió este atajo aplicando el Art. 441, numeral 2, de la Constitución de Montecristi, que requería, como procedimiento único para su aprobación, “el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.” Nada más. Enmendar es corregir, en tanto que reformar es modificar, transformar. Esta posibilidad disfrazada y



tramposa la podía franquear Correa porque con el fraude electoral del año 2013 poseía 100 de las 137 curules legislativas; es decir 8 legisladores más que los 92 que entraña el número de los dos tercios de todo el número de legisladores.

El número de cien legisladores para el régimen del fascismo del siglo XXI, encabezado por Rafael Correa, fue producto de un planificado fraude electoral escandaloso, para poder realizar reformas constitucionales antidemocráticas disfrazadas de “enmiendas”, con el notorio objetivo de consolidar un Estado policial, la impunidad para todos sus delitos y destruir organizaciones sociales que se opongan a la dictadura electrónica que encarnaba. Los soportes con los que se puede evidenciar, de manera documentada e irrefutable, el fraude, están en las cifras comparativas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, con las cantidades infladas de la convocatoria al proceso electoral para elegir autoridades para el lapso 2013 al 2017. Es importante destacar que el Consejo Nacional Electoral encargado de este asalto a la democracia estuvo conformado en el 100 por ciento de sus miembros con el movimiento oficialista Alianza País.

La manipulación inmoral e ilegal de los Registros Electorales, como sucedió en el proceso del 2013, idéntico al de todos estos años, se exteriorizó en la suma o apareamiento de 1'139.363 votantes fantasmas o inexistentes; pues mientras los documentos oficiales del INEC establecían 10'254.794 mayores de 16 años de edad, el CNE dijo, falseando la verdad, que los ciudadanos habilitados eran 11'389.688; lo que entrañaba que para tener ese número de mayores de 16 años, el país debería haber dispuesto para entonces de dos millones de habitantes adicionales en todo el país, lo que era absolutamente falso. Esta maniobra se complementaba con la posesión por parte del CNE, desde el año 2011, de todas las copias de todas las firmas, rúbricas y huellas dactilares de todos los ecuatorianos



registrado en el Registro Civil desde su creación, en 1901; firmas y rúbricas con las que se pueden llenar los espacios vacíos del padrón electoral. Conviene recordar el uso complementario adicional de un sistema electrónico trucado con el que pueden proclamar el triunfo de quien deseen, aunque no obtenga más del uno o dos por ciento de la votación. Con estos procedimientos tramposos evitaron la segunda vuelta electoral para el binomio presidencial, y proclamaron a cien legisladores que jamás fueron elegidos. ¿Por qué CIEN legisladores? Porque requerían más de 92 que son los dos tercios. Incluyeron un margen de algunos que podrían, hasta por razones éticas, negarse a consolidar la dictadura del fascismo del siglo XXI.

Con los CIEN asambleístas jamás elegidos, pero proclamados por el CNE de bolsillo, podían ir por el atajo de las supuestas “enmiendas” y evitar una imprescindible y obligatoria votación popular. La maniobra resultaba clarísima. Basta reparar que el Art. 442 de la Constitución establece que “La reforma parcial que no suponga (1) una restricción en los derechos y garantías constitucionales, (2) ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución” entraña siempre que la apruebe la Asamblea Nacional, y advierte que además, luego de esa aprobación legislativa de dicha reforma, “se convocará a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.” La “elección” jamás producida de los CIEN asambleístas les resultaba imprescindible para consolidar este poder autoritario.

Esta dictadura del fascismo del siglo XXI es una reedición calcada, como método para destruir una democracia republicana, del golpe de Estado con fraude electoral para tomarse el poder total con el control de la mayoría legislativa, a lo que hizo el duce Benito Mussolini el 6 de abril de 1924 en Italia, o al fraude electoral de Adolfo Hitler el 5 de marzo de 1933, luego de la quema previa del Reichstag o parlamento de Alemania, el 27 de



febrero de 1933, por obra de los propios nazis, como se demostró en base a los testimonios del Proceso de Nuremberg. El incendio sirvió de pretexto para dejar fuera de la ley a todos los partidos que no apoyaban y eran opositores a los nazis. En los tiempos actuales utilizan los sistemas electrónicos trucados. Cabe recordar que incluso en las elecciones del 2017 otra vez hicieron fraude electoral los miembros del fascismo del siglo XXI y así proclamaron “ganadores” a quienes no fueron elegidos: el binomio Lenin Moreno y Jorge Glas, y, además, a 74 de 137 asambleístas.

- 2. ¿Cuáles son los antecedentes laborales, sociales, políticos y/o económicos que explican la necesidad de las enmiendas constitucionales laborales en el año 2015? ¿Fueron tales enmiendas inevitables?**

#### **Lanas**

No creo que haya sido oportuno reformar los temas laborales a través de enmiendas. El momento respondió a que el Ejecutivo de entonces tenía los votos suficientes en la Corte Constitucional para sacar estas enmiendas.

#### **Porras**

Más que elementos laborales o sociales, fueron estrictamente políticos y económicos; se buscaba reducir la capacidad de incidencia de los sindicatos del sector público.

#### **Chalco**

Se estableció la eliminación de la distinción obrero y servidor público. El discurso fundamental atendió a evitar la discriminación, sin embargo se definió una regresión en la



capacidad de agrupación sindical y uno de sus más potentes efectos como la posibilidad de contratación colectiva.

### **Verdugo**

En determinados momentos, se imponen intereses de determinados grupos, ya sean políticos o económicos o de grupos que tienen la capacidad de cambiar la normativa. Lo interesante es que muchos argumentaron que era necesario hacer esas reformas con el ámbito de proteger más al trabajador y otros también aprovecharon ese espacio para establecer y dar paso a un discurso de liberación del mercado laboral

### **López**

En algunas entidades del sector público se lograron por medio de la contratación colectiva ciertos privilegios exagerados, por lo que el gobierno autoritario y prepotente del ex presidente Rafael Correa planteó la necesidad de que la Asamblea Nacional de ese entonces controlada por el Ejecutivo proceda a realizar cambios en determinados artículos de la Constitución mediante la figura de las enmiendas.

### **Delgado**

Las enmiendas eran una trampa histórica encaminada a procurar obtener la reelección de Rafael Correa y consolidar un Estado fascista sin precedentes, donde un führer criollo se apoderaba de todos los poderes e instituciones para reprimir al pueblo y saquear con impunidad absoluta el patrimonio social y nacional de la República. Para eso reformaron los Art. 114 y 144 de la Constitución, que no permiten la reelección presidencial, además de la reforma del Art. 142 de la Constitución para viabilizar candidatos a la Presidencia



desde los 30 años. Se hablaba de hacer un binomio –de parte de Correa- con una de las damas que encabezaban la Asamblea Nacional.

Otra reforma disfrazada de enmienda era la reforma del Art. 158 de la Constitución para poder utilizar a las Fuerzas Armadas en actos de represión social interna como no lo permite su tenor literal. También se las pretendía utilizar para sofocar reclamos en las zonas mineras y de saqueo del patrimonio social y nacional.

Se reformaba el Art. 104 de la Constitución de la República para restringir el derecho de los organismos seccionales a llevarlas adelante. En la “enmienda” determinaron que las harían “solo sobre sus competencias”. Es evidente que las poblaciones no desean la contaminación minera. Para evitar que el pueblo se pronuncie sobre este tema, establecieron que esa no era su competencia; aunque el medio ambiente y el cuidado de un medio ambiente sano son aspectos que deben ser protegidos por los gobiernos autónomos descentralizados.

Se reformaba los Arts. 211 y 212 de la Constitución para que la Contraloría General del Estado no pueda fiscalizar el cumplimiento “de los objetivos de las instituciones del Estado”, con la intención de reforzar la impunidad y el ningún control sobre la delincuencia organizada en el poder y poder seguir con el saqueo ilimitado de la República.

Con las “enmiendas” del 3 de diciembre del 2015 convertían a la comunicación en un servicio público, exactamente como procedieron los regímenes fascistas de Francisco Franco en España, Benito Mussolini en Italia y Adolfo Hitler en Alemania.

Se podría hacer un folleto de cada “enmienda”. Una de ellas era el de la materia laboral.



**3. ¿Qué cambios importantes en torno al derecho a la asociación y negociación colectivas se han presentado antes y después de las enmiendas constitucionales laborales del año 2015?**

**Lanas**

A partir de las enmiendas todos los trabajadores que ingresaron a trabajar al sector público o a las empresas públicas lo hicieron bajo el régimen del sector público, no del Código del Trabajo. A partir de la declaratoria de inconstitucionalidad, se reformó en la LOSEP lo relativo a la posibilidad de asociación de los servidores públicos, pero no así para los servidores de las Empresas Públicas.

**Porras**

Las cuestiones fundamentales en torno a estos puntos de debate se inician en el 2008 con los mandatos constitucionales 2, 4 y 8; posteriormente, con el Decreto Ejecutivo 1707 y el Acuerdo Ministerial 225 del Ministerio de Trabajo.

**Chalco**

Respondo en pregunta anterior. Cabe indicar que las enmiendas aprobadas por parte de la Asamblea Nacional en el 2015, fueron declaradas inconstitucionales en sentencia de la Corte Constitucional Nro. 018-18-SIN-CC del día 1 de agosto de 2018.

**Verdugo**





A lo largo del siglo XX hay un sinnúmero de cambios que, de manera paulatina, van debilitando este derecho. En la actualidad este derecho está bastante debilitado. No hay arreglos normativos que permitan de manera efectiva la asociación y la sindicalización, por el débil rol que juegan actualmente las organizaciones de los trabajadores.

### **López**

El Decreto Ejecutivo 133 expedido por el Presidente Rodrigo Borja en el mes de noviembre en el año de 1991. Los Mandatos Constituyentes 02, 04 y 08 expedidos por la Asamblea Nacional Constituyente. Como consecuencia de la expedición de estos Mandatos Constituyentes se expidió el Decreto Ejecutivo 1701 con fecha 30 de abril del 2009. El Decreto Ejecutivo 225 expedido el 18 de enero del 2010 recuperó o restableció determinados beneficios económicos que tenían los trabajadores y que estaban eliminados en el Decreto antes mencionados. A través de diferentes Acuerdos Ministeriales expedidos por el Ministerio de Relaciones Laboral o por el Ministerio del Trabajo, se han lesionado los derechos de los trabajadores. La Ley Orgánica de Empresas Publicas publicada en el Registro Oficial del 16 de octubre del 2009, en el inciso segundo del Art. 17.

### **Delgado**

Las enmiendas de los Arts. 229, tercer inciso, y el Art. 326, numeral 16, de la Constitución, buscaron eliminar el derecho de organización y defensa de los trabajadores del sector público en franca violación de muchos artículos de la misma Constitución como es el caso de los Arts. 424, 425, 426, 82 y 11 de la Constitución. El propio derecho a la organización consagrado en el Art. 66, numeral 13, de la Constitución, así como violó todo el tiempo los Arts. 23 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Ecuador es el único



país del mundo que creó la supuesta “institución” de la “renuncia obligatoria”, a través del Decreto Ejecutivo 813, de junio del 2011, así como irrespetó y se sustrajo el dinero del sistema de la Seguridad Social del Ecuador. Igual en el campo de la seguridad social donde no solo que impidió que sus rentas garantizadas no lleguen al IESS como lo determina la Constitución. Es el gobierno más anti obrero y destructor de las organizaciones populares que ha tenido la República. Correa, como todo fascista, fue un destructor obsesivo de todo lo que significaba organización popular y no solo las normas constitucionales, sino de los Derechos Humanos, y a todo nivel: de los trabajadores, campesinos, indígenas, estudiantes, maestros, intelectuales, maestros. Recuerde que Hitler también se decía “socialista”, e incluso al partido nazi lo llamó “nacional socialista”, pero a los verdaderos socialistas los mandaba a los campos de concentración.

#### **4. ¿Cree Usted que dichos cambios fueron positivos o negativos? ¿Por qué?**

##### **Lanas**

Las enmiendas representaron una época oscura de irrespeto a derechos humanos laborales, como los de asociación y negociación colectiva.

##### **Porras**

Negativos, porque se atenta al contenido del Convenio 98 de la OIT sobre la contratación colectiva, convenio ratificado por el Ecuador.



### **Verdugo**

Esto depende de la perspectiva que uno mire, si es que una persona es defensora - políticamente hablando- del derecho de asociación y del de sindicalización, podría decir que las reformas fueron negativas. Si es que, por el contrario, se ve desde el otro de esta situación, podría catalogarse que las reformas son positivas. Vuelvo y repito, todo depende de la perspectiva desde la que se mire.

### **López**

Algunos cambios fueron positivos para los trabajadores al establecerse beneficios económicos importantes, no así en otros aspectos que fueron negativos al negar y restringir beneficios económicos y sociales para la clase trabajadora.

### **Delgado**

Absolutamente negativos, porque sus concepciones nazis violaban la Constitución, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Su gobierno fue el mayor retroceso histórico del país. Desapareció hasta instituciones nacidas en la revolución liberal, como es el caso de los Normales para preparar maestros laicos. Adulteró la historia nacional, desapareció el libre ingreso a las universidades, asaltó y depuró, con sus concepciones ideológicas profundamente anti comunistas, las universidades públicas, excluyendo a los mejores y más brillantes docentes y profesionales del país, y cogobernó con relevantes figuras del Partido Social Cristiano y cuadros allegados a Febres Cordero, como sucedió con Alexis Mera, y tantos otros cuadros de concepciones políticas ultra reaccionarias.



**5. ¿Cuáles son los tratados internacionales incumplidos por la enmienda constitucional-laboral del 2015 y de qué manera se dio este incumplimiento?**

**Lanas**

Los convenios de la OIT que fueron el Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización (ratificado por Ecuador), y el Convenio 98, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva (ratificado por Ecuador), por las razones señaladas antes.

**Porras**

Convenios 87 y 98 de la OIT.

**Chalco**

El Convenio Internacional del Trabajo, respecto de la posibilidad de realizar contratación colectiva y derecho a la huelga.

**Verdugo**

El convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación dictado en 1948.

**López**

Los Convenios 87 y 98 celebrados con la OIT y ratificados por el estado ecuatoriano, que garantizan plenamente la contratación colectiva y la libertad de organización sindical.

**Delgado**



Entre los principales instrumentos internacionales que violentó Correa constan, en forma fundamental, no solo los Acuerdos y Resoluciones de la “Organización Internacional del Trabajo”, OIT, sino la propia “Declaración Universal de los Derechos Humanos” expedida el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como la “Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos”, o “Pacto de San José”, del 22 de noviembre de 1969, además de las prescripciones de la Constitución de la República.

**6. ¿Cuáles son los artículos de la Constitución y de la normativa ecuatoriana vigente que fueron incumplidos por la enmienda constitucional laboral del 2015 y de qué modo se dio este incumplimiento?**

**Lanas**

Los artículos 326 y 327 de la CE, que son derechos relativos a la relación laboral, tanto individual como colectiva; y el art. 441 CE que prevé cuando pueden realizarse enmiendas constitucionales. Ya han sido explicadas las razones.

**Porras**

Desde mi punto de vista los artículos incumplidos fueron 326 y 327 de la Constitución y los artículos 4,5 y 7 del Código del Trabajo.

**Chalco**

Arts. 11. 3, 11.4., 11.6, 11.8, 11.9; 424; 425; y 441.

**Verdugo**

El artículo 326 numeral 7 de la Constitución. Sugiero revisar ese artículo.



**López:**

Los Artículos 11 numerales 2, 4, 6, y 8; 66 numeral 2; 82; 325; y 326 numerales 2,4,7,8,13 y 16 de la Constitución de la República del Ecuador; los Convenios 87 y 98 celebrados con la OIT y ratificados por el Estado ecuatoriano.

- 7. ¿Cuál debió ser el camino y/o procedimiento adecuado para corregir los abusos sindicales y gremiales en el sector público, sin afectar los derechos a la asociación y libertad sindical?**

**Lanas**

El empleador en cada institución pública debe comprometerse a velar por los derechos de los trabajadores.

**Porras**

Para mí la forma era el diálogo social establecido en el artículo 326.10 de la Constitución.

**Chalco**

En aplicación de disposiciones constitucionales e infra-constitucionales ya existentes.

**Verdugo**

Haber establecido una normativa específica como la que existe ahora. Se fue construyendo un imaginario cultural, según el cual, en el ámbito público debía haberse dado la sindicalización.

**López**



Es indispensable que los gremios sindicales en general estén al tono de un sindicalismo moderno desterrando el clásico criterio de que la parte empleadora y el gobierno son los enemigos de la clase.

- 8. ¿Cuáles fueron las acciones y medidas que la sociedad civil tomó frente a las enmiendas constitucionales laborales del 2015? ¿Fueron estas las adecuadas? ¿Qué más se pudo haber hecho?**

#### **Lanas**

Creo que la sociedad civil hizo todo lo que estuvo a su alcance, presentó acciones constitucionales, se manifestó en las calles, denunció a nivel internacional. Las acciones me parecieron adecuadas.

#### **Porras**

A mí me parece que fueron adecuadas, la movilización social, eran las únicas que podían porque toda la institucionalidad se cerró.

#### **Verdugo**

Hubo una reacción, curiosamente, a favor de este tipo de reformas, puesto que se fue creando un imaginario negativo sobre determinadas potestades que tenían los sindicatos, especialmente en el ámbito público. Para haber evitado este tipo de cuestiones se debió haber logrado una consolidación de los movimientos sindicales.

#### **López**



La sociedad civil y de una manera especial las centrales sindicales agrupadas en el FUT expresaron su rechazo a las normas expedidas por las enmiendas constitucionales, en materia laboral ya que estas como mencioné anteriormente lesionaron derechos de la clase trabajadora.

### **Delgado**

Pocas medidas se adoptaron por el acoso jurídico y la represión política. Es necesario recordar que incluso se ilegalizaron las organizaciones gremiales y populares. La presentación de las demandas de inconstitucionalidad de las falsas “enmiendas” era lo correcto aunque se demoraron años en responder. No puede olvidarse que todos los tribunales e instancias jurídicas y administrativas las controlaba el correísmo. La dictadura sigue vigente y el pueblo prosigue enjaulado. El fascismo del siglo XXI continúa ejerciendo su poder absoluto originado en los fraudes electorales sucesivos y se preparan para un nuevo fraude electoral en el 2021.

### **9. ¿Considera usted que las enmiendas constitucionales han favorecido o afectado a la organización sindical del sector público? ¿De qué manera?**

#### **Lanas**

Sin duda han afectado este derecho por medio de reducir el número de personas que pueden formar sindicatos en toda regla, que son los trabajadores sujetos al Código del Trabajo.

#### **Porras**

Han perjudicado, el hecho de eliminar la contratación colectiva en el sector público, significó el debilitamiento de los sindicatos.





### **Verdugo**

Saber si las reformas constitucionales afectaron o no a la sindicalización en el ámbito del sector público, también depende de la perspectiva desde la que se mire; creo que quienes formaron siempre parte de sindicatos públicos poderosos, como por ejemplo, los que giraban alrededor de Petroecuador, por supuesto que pusieron en duda muchos de sus derechos o probablemente sus privilegios otros por supuesto pueden sostener de que estuvieron bien llevadas adelante estas reformas.

### **López**

Las enmiendas constitucionales en cierto modo afectaron a la organización sindical del sector público al no permitir que los obreros que ingresaron con posterioridad a la expedición de estas, puedan formar parte como socios de los sindicatos o comités de empresa constituidas en las mismas y no sean beneficiarios de la contratación colectiva.

### **Delgado**

Las enmiendas ventajosamente fueron derogadas por la Corte Constitucional apenas se fue esta mezcla de Calígula y Nerón que asoló peor que plaga bíblica a nuestro país. Enseña el Evangelio que no se puede sacar peras del olmo, ni higos de los abrojos, ni rosas de los espinos. El régimen del correísmo, cuyas leyes y políticas siguen inalterables, es la versión más corrupta y pervertida del ejercicio de la política en la historia de la República, que no solo desapareció o “evaporó” setenta mil millones de dólares de las arcas fiscales, según los cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y de la Organización de Cooperación Económica, OCDE, de la Unión Europea, conforme lo publicó diario La Hora,



del jueves 4 de octubre del 2018, sino que llegó al extremo de adulterar hasta la realidad histórica recogida en los textos de estudios de la juventud ecuatoriana para resaltar su ego enfermizo y hasta morboso.

**¿Qué medidas o acciones deben tomarse para evitar futuros intentos de afectar por vía legal o constitucional los derechos de los trabajadores ecuatorianos a la asociación y libertad sindical?**

#### **Lanas:**

Solicitar el acompañamiento de organismos internacionales, como la OIT. Ojalá pudiéramos evitar tener presidentes autoritarios o liberales absolutos que no creen en la asociatividad como medio de enfrentar situaciones de desequilibrio, pero eso seguirá pasando, así que hay que tener la capacidad de manifestarse y oponerse cuando se quieran aplicar medidas como las del 2015.

#### **Porras**

Es necesario introducir reformas encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Por ejemplo los sindicatos por rama.

#### **Chalco**

Una efectiva Corte Constitucional que como órgano de cierre del sistema jurídico del país, permita realizar una adecuada y efectiva interpretación.

#### **Verdugo**

Una potenciación de la Corte Constitucional.



### **López**

Plantear demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional o ante los organismos internacionales como la OIT.

### **Delgado**

Debe existir un gobierno democrata y de principios; verdaderamente elegido por el pueblo. No dictadores mamarrachos, ignorantes, indignos hasta de las cárceles porque los infamarían, y que son elegidos con trampas electrónicas y padrones electorales inflados. La diferencia de una sociedad bárbara respecto a una comunidad mínimamente civilizada radica en una administración de Justicia decente, instruida, y sobre todo ejercida por funcionarios de principios, dignos y honrados seres humanos. La antítesis de quienes prostituyen a la Justicia y la tienen acostada, como cualquier mesalina, con quien le ha pagado sus favores.

### **10. ¿Cuáles son las acciones que deben realizarse para evitar los abusos sindicales en el sector público?**

#### **Lanas**

Mantener reglas claras y control al momento de los procesos de negociación colectiva y conflicto colectivo.

#### **Porras**

Los mecanismos son los que ofrecen la ley, a través de la Contraloría General del Estado.

#### **Verdugo**



Fortalecer aún más la actual Ley Orgánica de Servicio Público. , en definitiva, se tiene que establecer una verdadera carrera administrativa, una carrera profesional para que, quienes pasen a formar parte del servicio público, sean los más aptos, siempre desde el principio de la meritocracia. Sin que, necesariamente, veamos como un modelo infalible o perfecto, pero consideremos lo que sucede en algunos países europeos como España. Con este país compartimos el mismo idioma y algunos lazos por cuestiones obvias. Allí se establecen fuertes procesos de formación profesional previa para quienes desean formar parte de la burocracia pública; se dan exámenes nacionales transparentes y, luego, quienes logran esos cargos, tienen estabilidad y, obviamente, logran remuneraciones bastante aceptables y decentes, las que les permiten blindarse ante fenómenos como la corrupción y, obviamente, siguen de buena forma su carrera, puesto que su carrera depende de su esfuerzo, de sus méritos, mas no del nombramiento por parte de políticos o padrinos como desafortunadamente y tradicionalmente ha sucedido aquí en el Ecuador.

### **López**

Considero que a la fecha a través de reformas constitucionales, decretos ejecutivos o acuerdos ministeriales se ha controlado al máximo los abusos sindicales en el sector público al restringir en extremo sobre todo la contratación colectiva de trabajo y al exigir en determinados casos el dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas, entorpeciendo y dificultando gravemente la suscripción de contratos colectivos de trabajo.

### **Delgado**

Es aventurado suponer que existen abusos sindicales en el sector público. Ni siquiera se respetan las acciones legales como las acciones de protección constitucional que presentan



los trabajadores despedidos se acogen. No olvide que el fascismo del siglo XXI, desde la época del cavernario Correa, impulsó el asalto a la Administración de Justicia del país cuando alegaba que hizo una “consulta popular” profundamente mañosa, del 7 de mayo del 2011, con otro escandaloso fraude electoral, en el que asomaron 1’229.330 electores fantasmas, y se tomó la Función Judicial, donde cometió monstruosidades jurídicas espantosas. Llegó al extremo de hacer circular órdenes suscritas por el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, Alexis Mera Giler, donde establecía que Juez que acoja una petición que disgustaba al régimen lo separaba de sus funciones y lo dejaban en la calle. Casos de despidos de Jueces sensatos acusados por “error inexcusable” en forma bárbara, por no violar los Derechos Humanos y las garantías constitucionales, se parecen a los casos de retaliación contra los funcionarios judiciales de la época de Adolfo Hitler. Existe el libro “Los Juristas del Horror”, de Ingo Müller, que refleja la barbarie jurídica del nazismo impulsada por el jurista Carl Schmitt. En forma lamentable y penosa muchos jueces se arrodillaron al aprendiz de führer y encerraron a más de cuarenta mil presos que en su inmensa mayoría yo creo que son inocentes.

**11. ¿Cuál es su opinión respecto a la situación sindical en el gobierno del Presidente Lenín Moreno?**

**Lanas**

Moreno no ha facilitado la negociación colectiva, sin embargo que se reformó la LOSEP para permitir que se formen asociaciones de servidores, estas tienen un carácter mucho más limitado que los sindicatos.

**Porras**



Pésima, basta ver los números para poder decir que no hay crecimiento de las organizaciones sindicales.

### **Verdugo**

La situación de los sindicatos en el gobierno de Lenin Moreno es precaria, precisamente porque, como había dicho hace un momento, los sindicatos se crearon y se fortalecieron en el Ecuador.

### **López**

El Presidente Lenín Moreno desde el inicio de su gobierno ha expresado que respetará la libertad en sus diferentes aspectos incluyéndose en estos la libertad sindical y la garantía al funcionamiento de las organizaciones laborales y de las centrales sindicales a nivel nacional, debiendo eso si establecer mayores nexos con estas ultimas.

### **Delgado**

El gobierno de Lenin Moreno, en idéntica posición a la de Rafael Correa, como si existiese un gobierno en la sombra que maneja el país en forma inalterable y lineal, más allá de las caras que asoman como mandatarios, mantiene la política anti obrera. Por ejemplo, ha impulsado la reducción de los salarios en franca violación de los Arts. 328, 326 numerales 2 y 3, 424, 425, 426, 82 y 11 de la Constitución. El autorizar mediante ley la exclusión masiva de trabajadores, en cálculo que el ministro de la Producción estima en medio millón de despedidos hasta diciembre del año 2020 una desocupación

**¿Se encuentran garantizados los derechos a la asociación y a la libertad sindical en el Gobierno actual?**



### **Lanas**

No creo, por lo que se comentó antes.

### **Porras**

No, por las medidas de confinamiento para frenar los contagios de COVID 19, o como consecuencia de dichas medidas.

### **Verdugo**

Formalmente los derechos de sindicalización y de asociación sí se encuentran garantizados en el actual gobierno, pero como dije hace un momento esa es una mera formalidad porque en la práctica es bastante complejo que se establezcan sindicatos y asociaciones, porque también como ya había dicho en respuestas anteriores, la tradición giró en el establecimiento, la conformación y la estructuración de sindicatos para combatir en este caso al gran empleador que fue el Estado, pero esa tradición no se estableció para formar sindicatos, por ejemplo alrededor de otras empresas o relacionadas con fábricas pertenecientes a personas privadas a empresas a grandes grupos económicos, sin olvidar que también estos grupos económicos se han ido tomando o se van tomando determinados resguardos para evitar que esta sindicalización se produzca.

### **López:**

Como manifesté anteriormente el gobierno actual ha garantizado los derechos a la asociación y a la libertad sindical, lo que realmente es encomiable.

### **Delgado**



El momento en que mediante ley se autoriza y estimula en forma sistemática la exclusión masiva de trabajadores, tanto del sector público como privado, en cálculo que superaría el medio millón de trabajadores despedidos, conlleva una implícita política de destrucción masiva de sindicatos, asociaciones y Comités de Empresa. Si se trazan políticas con ese objetivo resulta evidente que no se respeta en la práctica el derecho de organización o de libertad sindical. Las políticas que se están trazando en el mundo entero, como parte de la política de la globalización, conllevan un retroceso de derechos sindicales y organizativos de más de un siglo.