

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Constitucional

**Límites de la acción por incumplimiento como garantía de los
contratos colectivos de trabajo**

Mario Henry Sánchez Saavedra

Tutora: Elisa Verónica Lanas Medina

Quito, 2026

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Constitucional

**Límites de la acción por incumplimiento como garantía de los
contratos colectivos de trabajo**

Mario Henry Sánchez Saavedra
Tutora: Elisa Lanas Medina

Quito, 2026

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Mario Henry Sánchez Saavedra, autor del trabajo intitulado “Límites de la acción por incumplimiento como garantía de los contratos colectivos de trabajo”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

11 de abril de 2026



Firma: _____

Resumen

La Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho al trabajo como fundamental y lo protege a través de los principios constitucionales como la irrenunciabilidad, la no regresividad, intangibilidad y el respeto a los derechos adquiridos. En este marco, la contratación colectiva constituye fuente y garantía de derechos laborales.

En este sentido, el presente estudio analiza la acción por incumplimiento resuelta por la Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia 15-14-AN/21. Cabe precisar que, en este caso la relación laboral de los extrabajadores del IESS, a la fecha de su ingreso, estaba regulada por el Código del Trabajo y, por tanto, les amparaba la contratación colectiva, celebrada el 25 de agosto de 1994. No obstante, las reformas constitucionales aprobadas por la consulta popular de 1994, dieron lugar a que la relación de los trabajadores del sector público en actividades no susceptibles de ser delegadas, pasen a ser reguladas por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que estuvo vigente hasta 2003.

Ante este cambio de relación laboral, posteriormente, los extrabajadores del IESS interpusieron la acción por incumplimiento solicitando el cumplimiento del art. 1 de la Resolución 880. Sin embargo, la corte en sentencia 15-14-AN/21 resolvió sobre la parte proporcional de la jubilación patronal sin considerar los otros derechos económicos y beneficios sociales contenidos en la contratación colectiva.

La presente investigación analiza si la resolución de la acción por incumplimiento interpuesta en contra del IESS garantizó de manera adecuada los derechos económicos y beneficios sociales adquiridos por los extrabajadores, reconocidos en la Resolución 880.

Este estudio se desarrolla mediante una metodología dogmático jurídica y la técnica de gabinete o documental, basada en el análisis doctrinal y normativo sobre los derechos fundamentales del trabajo y la contratación colectiva.

El análisis de la sentencia 15-14-AN/21, permitirá evidencia cómo la Corte garantizó o debilitó la intangibilidad de los derechos colectivos laborales frente a la modificación de la relación laboral de los extrabajadores del IESS.

Palabras clave: Constitución, convenios internacionales, principio de progresividad, principio de intangibilidad, derechos adquiridos y contrato colectivo

Dedico este trabajo de investigación con especial cariño, reconocimiento y admiración a mis padres, por ser el pilar fundamental de mi formación profesional. A mis hermanas y hermano por su apoyo moral e incondicional.

Agradecimientos

A mis padres, por su amor incondicional, guía y apoyo. Este trabajo de investigación simboliza mi gratitud por toda la responsabilidad y protección que siempre me lo han concedido con mucho amor. Así también, el apoyo moral de toda mi familia para alcanzar el objetivo anhelado de afianzar mis conocimientos en el área de Derecho Constitucional y obtener el título anhelado de Máster en Derecho Constitucional.

A la Universidad Andina Simón Bolívar por darme la oportunidad de fortalecer mis conocimientos en el ámbito jurídico constitucional, los cuales me permitirán desarrollar capacidades y habilidades para conseguir un buen desempeño profesional en el ámbito constitucional.

Así también, a la Dra. Elisa Lanas Medina, PhD, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, quien ha compartido sus conocimientos jurídicos, los cuales fueron guías extraordinarias para cumplir tan anhelado objetivo, que es el desarrollo de mi tesis para obtener el título de Máster en Derecho Constitucional.

Tabla de contenidos

Introducción.....	13
Capítulo primero: Principios constitucionales y fuentes de los derechos laborales	17
1. Fuentes del derecho del trabajo	17
1.1. Instrumentos Internacionales: derechos sociales, económicos y culturales	18
1.2. Constitución: garantías constitucionales del derecho laboral.....	22
1.3. El contrato colectivo: alcances y límites	23
1.4. Derechos adquiridos y legítimas expectativas.....	31
2. Principios constitucionales	33
2.1. Irrenunciabilidad de derechos laborales	36
2.2. Progresividad y prohibición de regresividad en derechos económicos y sociales	38
3. Mecanismos de defensa ante la regresión y vulneración de derechos.....	39
3.1. Mecanismos administrativos	41
3.2. La acción por incumplimiento frente a resoluciones administrativas	43
Capítulo segundo: La acción por incumplimiento como garantía constitucional: Análisis del caso IESS y la protección de derechos económicos y beneficios sociales reconocidos en la Resolución 880 de 1996.....	49
1. Antecedentes históricos del caso	49
1.1. Antecedentes del Régimen laboral en el IESS hasta 1994.....	51
1.2. Marco constitucional de la época y su reforma	53
1.3. Análisis de la transición del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa	56
2. Análisis jurídico del contrato colectivo de 1994 y sus efectos.....	57
3. Utilidad de la acción por incumplimiento como mecanismo para garantizar la efectividad de los derechos sociales, en el caso de los extrabajadores del IESS	61
Capítulo tercero: Alcance y límites de la acción por incumplimiento en la protección de derechos laborales adquiridos: omisión de la Corte Constitucional en el caso de los extrabajadores del IESS.....	65
1. Evaluación crítica del alcance de la acción por incumplimiento para proteger derechos adquiridos de los extrabajadores del IESS	65
2. Inseguridad jurídica frente a derechos reconocidos por actos administrativos	77

3. Contraste entre el formalismo y garantismo en el control constitucional de los derechos laborales adquiridos.....	78
4. Posibles soluciones frente a la omisión de la Corte Constitucional en la decisión de la acción por incumplimiento de los extrabajadores del IESS	83
Conclusiones.....	89
Bibliografía.....	93

Introducción

El derecho al trabajo como derecho fundamental es de naturaleza social, constituye uno de los cimientos esenciales de un Estado Constitucional de derechos y justicia social y democrático. La Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo no solo como medio de subsistencia, sino como una manifestación que garantiza la dignidad humana, igualdad material y la realización personal.

En la presente investigación resulta imprescindible considerar las fuentes formales del derecho laboral entre las que se encuentra la Constitución, los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como también los acuerdos y convenios internacionales adoptados en el marco de la Organización Internacionales del trabajo. Finalmente, también se analiza el contrato colectivo como fuente formal relevante dentro del sistema jurídico laboral.

La contratación colectiva constituye una de las fuentes más relevante del derecho del trabajo, el cual permite a los trabajadores asegurar beneficios económicos y sociales que fortalecen la justicia y la equidad en las relaciones de trabajo. Su reconocimiento se sustenta en los principios esenciales como la irrenunciabilidad, la intangibilidad, la progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos laborales.

El presente estudio se propone analizar lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 15-14-AN/21, en una acción por incumplimiento sobre los derechos económicos y beneficios sociales establecidos en el art.1 de la Resolución 880, expedida por el ex Consejo Superior del IESS. Dichos derechos están garantizados en el Segundo Contrato Colectivo a nivel nacional de 1994.

La problemática se enmarca en que la relación laboral de los extrabajadores del IESS, a la fecha de su ingreso, se regía por el Código del Trabajo, es decir, los amparaba la contratación colectiva, celebrada el 25 de agosto de 1994. Sin embargo, varias reformas constitucionales aprobadas dieron lugar al cambio de la relación laboral de los extrabajadores del IESS, en dos grupos, esto es, trabajadores de la parte administrativa sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y, los trabajadores con carácter de servicios generales, amparados por el Código de Trabajo.

Por ello, el ex Consejo Superior del IESS expidió las Resolución 879 y 880 el 14 de mayo de 1996. Con estas operó el cambio de relación laboral de los extrabajadores del

IESS, del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, excepto los obreros.

Consecuentemente, en la demanda propuesta por los legitimados activos, esto es, los extrabajadores del IESS, mediante una garantía constitucional como es la acción por incumplimiento solicitaron el cumplimiento del art. 1 de Resolución 880. Sin embargo, la Corte resolvió en la sentencia 15-14-AN/21, sobre la parte proporcional de la jubilación patronal sin tomar en cuenta los otros derechos económicos y beneficios sociales contenidos en el respectivo contrato colectivo suscrito en 1994. Ante esta omisión por la Corte, al no resolver de manera íntegra la acción por incumplimiento presentada por los extrabajadores del IESS, ha impedido la efectiva protección de sus derechos laborales adquiridos, vulnerando principios constitucionales como la tutela judicial efectiva, la progresividad y la irrenunciabilidad de derechos.

Al realizar el análisis de la sentencia 15-14-AN/21, dictada por la Corte Constitucional, en el marco de una acción por incumplimiento, lo que se pretende determinar es si esta garantía jurisdiccional constituyó un mecanismo adecuado para preservar la intangibilidad de los derechos colectivos; o, por el contrario, se contribuyó a debilitar la protección de los derechos adquiridos frente al cambio de relación laboral de los extrabajadores del IESS.

La presente investigación se desarrolla sobre la base del método dogmático jurídico, por medio de la técnica de gabinete o documental, con el objeto de emplear el análisis lógico, el cual permitirá realizar un análisis documental y crítico a la fundamentación de la decisión en la sentencia 15-14-AN/21.

En cuanto a la organización del presente trabajo de investigación, este se estructura en tres capítulos. El primer capítulo, aborda los principios constitucionales y las fuentes de los derechos laborales, los subtemas comprenden el estudio de las fuentes del derecho del trabajo, principios constitucionales; y, los mecanismos de defensa ante la regresión y vulneración de derechos.

El segundo capítulo, analiza la acción por incumplimiento como garantía constitucional, a partir del estudio del caso IESS y la protección de derechos sociales reconocidos en la Resolución 880 de 1996. Los subtemas comprenden el estudio del antecedente histórico del caso, el análisis jurídico del contrato colectivo de 1994 y la utilidad de la acción por incumplimiento como mecanismo para garantizar la efectividad de los derechos sociales, en el caso de los extrabajadores del IESS.

Finalmente, el tercer capítulo, desarrolla el alcance y límites de la acción por incumplimiento en la protección de derechos laborales adquiridos, a partir del análisis de la omisión de la Corte Constitucional en el caso de los extrabajadores del IESS. Los subtemas incluyen la evaluación crítica del alcance de la acción por incumplimiento para proteger derechos adquiridos de los extrabajadores del IESS, la inseguridad jurídica frente a derechos reconocidos por actos administrativos, el contraste entre el formalismo y garantismo en el control constitucional de los derechos laborales adquiridos y el estudio de las posibles soluciones frente a la omisión de la Corte Constitucional en la decisión de la acción por incumplimiento de los extrabajadores del IESS.

Capítulo primero

Principios constitucionales y fuentes de los derechos laborales

El derecho al trabajo como derecho fundamental es de naturaleza social, constituye uno de los cimientos esenciales de un Estado constitucional de derechos y Justicia. En nuestro país la Constitución reconoce al trabajo no solo como medio de subsistencia, sino como una manifestación que garantiza la dignidad humana, igualdad material y la realización personal. Por ello, en este primer capítulo se tiene como propósito abordar el análisis de los principios constitucionales y las fuentes jurídicas que estructuran y sistematizan el derecho laboral.

1. Fuentes del derecho del trabajo

Con relación a este tema, es importante precisar la definición de lo que son las fuentes del derecho laboral, entendidas como “todos aquellos elementos normativos que le dan fuerza a la generación de los principios y que tienen como base la solución del conflicto laboral”.¹ Dicho de otra manera, las fuentes del derecho laboral “son los principios, fundamentos u orígenes de las normas jurídicas y particularmente del derecho positivo o vigente en determinado país o época”.²

Entonces, podemos decir que las fuentes del derecho laboral son el punto de partida, de donde emanan las disposiciones o normas que regulan las relaciones de trabajo, en las que se establecen los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores. En un sentido más amplio, son los fundamentos jurídicos y normativos que dan coherencia al sistema laboral. Estas fuentes doctrinariamente se clasifican en las siguientes categorías: fuentes formales y materiales.

Este estudio se va a centrar en las fuentes formales del derecho laboral, entendidas como los medios a través de los cuales se expresan y se positivizan las normas jurídicas laborales. Entre ellas, se destacan: la constitución; los instrumentos internacionales; la ley; los reglamentos; los fallos o laudos arbitrales; el contrato colectivo; y, la costumbre.

¹ Graciela Monesterolo Lencioni, *Curso de derecho laboral ecuatoriano* (Loja: Dykinson, S. L., 2014), 65.

² Graciela Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020), 39.

1.1. Instrumentos internacionales: derechos sociales, económicos y culturales

Los instrumentos internacionales constituyen una de las principales fuentes del derecho del trabajo contemporáneo. Su incorporación al ordenamiento jurídico ecuatoriano ha fortalecido la protección de los derechos laborales, reconociendo que el trabajo es un derecho humano esencial y un medio para el desarrollo integral de las personas. Así, el art. 11 num. 7 de la Constitución de la República del Ecuador en su parte pertinente señala:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios [...] 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.³

Entre los convenios internacionales de mayor relevancia se encuentran: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así también, los acuerdos y convenios internacionales, de manera particular los de la Organización Internacional del Trabajo OIT, ratificados por el país.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948, constituye uno de los instrumentos fundacionales del sistema internacional de protección de los derechos humanos. En el art. 23 num. 1 de la mencionada declaración, se establece que: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.⁴ Este precepto reconoce de manera explícita el derecho al trabajo como una manifestación esencial de la dignidad humana, destacando tres elementos fundamentales: la libertad de elección del empleo, la equidad y satisfacción en las condiciones laborales, y la protección frente al desempleo. En consecuencia, el trabajo no se concibe únicamente como un medio de subsistencia, sino como un componente indispensable para el desarrollo integral de la persona y su participación en la vida económica y social de un Estado.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 16 de diciembre de 1996, en su art. 6 num. 1, señala: “Los

³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449 Segundo Suplemento, 20 de octubre de 2008, art.11, num.7.

⁴ ONU, *Declaración Universal de los Derechos humanos*, 10 de diciembre de 1948, art. 23, num.1.

Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”.⁵ Este artículo pone de relieve la obligación de los Estados de crear las condiciones necesarias para que toda persona pueda acceder a un empleo digno, libremente elegido y no impuesto, en un entorno que promueva la realización personal y profesional.

En complemento, el art. 7 del mencionado Pacto, establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna”.⁶

Finalmente, el art. 8, num. 1, lit. a) establece: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales”.⁷

En conjunto, los arts. 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consolidan un marco jurídico que protege el derecho al trabajo en condiciones dignas, la remuneración justa y equitativa, y la libertad sindical como componentes esenciales de los derechos laborales fundamentales. Estas disposiciones, además, imponen a los Estados la obligación de adoptar políticas públicas y medidas legislativas efectivas orientadas a garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, en armonía con los principios de justicia social, igualdad y dignidad humana.

Otro instrumento internacional que merece especial atención son los convenios y recomendaciones, elaborados y adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de las Naciones Unidas cuya misión es la promoción de la justicia social de los derechos humanos y promover los derechos laborales universalmente reconocidos.

La OIT, fundada en 1919, posteriormente incorporada al sistema de Naciones Unidas, se distingue por su estructura tripartita única, que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros, entre los cuales se encuentra el Ecuador. Este

⁵ ONU, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1996, art. 6, num. 1.

⁶ *Ibid.*, art. 7.

⁷ *Ibid.*, art. 8, num. 1, lit. a.

carácter tripartito le confiere legitimidad y equilibrio en la formulación de políticas, ya que permite que los diferentes actores del mundo laboral participen activamente en el proceso de creación de normas internacionales del trabajo.

Así también, la OIT promueve la formulación de políticas públicas y programas destinado a fomentar el empleo digno y productivo, garantizando la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Ahora bien, el Ecuador ha aprobado y ratificado numerosos acuerdos y convenios internacionales adoptados por la OIT, los cuales, conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano forman parte integrante del bloque de constitucionalidad y, por ende, tienen jerarquía superior a las leyes ordinarias. Estos instrumentos internacionales orientan la interpretación y aplicación del derecho laboral interno, asegurando la observancia de los principios universales de justicia social, igualdad, libertad sindical y trabajo digno.

En este contexto, es pertinente analizar dos convenios fundamentales de la OIT ratificados por el Ecuador y son: el Convenio 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Estos dos convenios constituyen pilares esenciales del derecho internacional del trabajo, pues garantizan la posibilidad de que los trabajadores y empleadores formen organizaciones autónomas y participen en procesos de negociación colectiva sin injerencias externas, fortaleciendo así el diálogo social y la protección efectiva de los derechos laborales.

El Convenio 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el cual fue adoptado el 09 de julio de 1948, es uno de los instrumentos internacionales fundamentales en materia de derechos laborales. El propósito esencial es garantizar la libertad sindical y proteger el derecho de trabajadores y empleadores a organizarse libremente, sin ningún tipo de injerencias por parte del Estado u otra entidad, como lo precisa el art. 11 de este Convenio, el cual señala: “Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”.⁸

⁸ OIT, *C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948* (num. 87), 9 de julio de 1948, art. 11 https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232.

Disposición que guarda concordancia con el art. 326 num. 7 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo texto establece que: “7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores”.⁹

Por consiguiente, el Convenio 87 de la OIT establece que todos los trabajadores y empleadores, sin ningún tipo de distinción, tienen derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como también de afiliarse a éstas, teniendo en cuenta sus estatutos y reglamentos. Además, estas organizaciones tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos, elegir a sus representantes, organizar la administración, realizar actividades y formular sus programas de acción sin intervención de autoridades estatales.

En cambio, el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado en Ginebra el 01 de julio de 1949. Este instrumento normativo internacional es un complemento, el cual desarrolla los principios consagrados en el Convenio 87, fortaleciendo la protección a la sindicación y con ello garantizando la libertad de la negociación colectiva entre trabajadores y empleadores. Además, este convenio tiene como objetivo principal proteger a los trabajadores contra todo acto de discriminación sindical, asegurar la independencia de las organizaciones sindicales y fomentar la negociación colectiva como medio legítimo para regular las condiciones de trabajo y empleo.

Es importante tener en cuenta que, el Ecuador ratificó el Convenio 98 el 06 de marzo de 1957, incorporando al ordenamiento jurídico interno de nuestro país, lo que conlleva la observación de sus disposiciones y su aplicación por las autoridades administrativas, laborales y judiciales del país.

Por todo lo manifestado, es necesario tener en cuenta el art. 4 del Convenio 98. La OIT dispone que:

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno

⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 326, num. 7.

desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.¹⁰

La mencionada disposición jurídica guarda coherencia con el art. 326 num. 13 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual indica que: “13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley”.¹¹

Ahora bien, es importante destacar que, el Convenio 98 de la OIT no solo constituye un instrumento internacional de derechos humanos, en cuanto reconoce y protege el derecho a la negociación colectiva, sino que además opera como una fuente formal del derecho del trabajo. En efecto, dicho Convenio garantiza la negociación colectiva como pilar esencial del derecho laboral, cuyo objeto, por un lado; está orientado a equilibrar las relaciones laborales entre trabajadores y empleadores; y, por otro lado, fortalecer la justicia social y garantizar condiciones de empleo justas y equitativas.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”. Es un tratado internacional adoptado en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, el mismo que entró en vigor en 1978, aprobado en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA); cuyo objetivo es garantizar la protección y promoción de los derechos civiles y políticos. Este se basa en el establecimiento de condiciones básicas necesarias para la sustentación de: Alimentación, salud, libertad de organización, de participación política y otros.

Uno de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” es el de libertad de asociación, cuyo art. 16 num. 1, establece: “1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”.¹² Este artículo garantiza la libertad de asociación, lo que incluye el derecho de las personas a formar, unirse o participar activamente en organizaciones como sindicatos, asociaciones culturales o religiosas y otras.

1.2. Constitución: Garantías constitucionales del derecho laboral

¹⁰ OIT, *C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949* (num. 98), 1 de julio de 1949, art. 4 https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243.

¹¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 326, num. 13.

¹² OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969, art. 16 num. 1, https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Evidentemente, la Constitución de la República es “la principal fuente del derecho laboral a nivel nacional. Recoge una serie de principios, derechos y garantías relacionadas con el trabajo cuya característica principal es proteger al trabajador”.¹³ Cabe resaltar la importancia que tiene la Constitución como fuente de derecho, ya que en ella se consagran los principios y derechos fundamentales, que rigen las relaciones de trabajo, tales como el derecho al trabajo, irrenunciabilidad de los derechos laborales y la contratación colectiva.

En este contexto, es fundamental considerar lo que dispone el art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, reafirmando su carácter como la principal fuente del derecho y es el marco rector de todas las disposiciones jurídicas laborales.

Además, en nuestra carta fundamental del Estado se consagra los principios, derechos y garantías que estructuran el sistema jurídico laboral del país, estableciendo un marco legal orientado a la justicia social y la dignificación del trabajo humano. Es por ello, que el art. 33 de la Constitución garantiza a las personas “trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.¹⁴ Por tanto, le corresponde al Estado garantizar de manera eficaz el mencionado derecho, fomentando fuentes de trabajo que permitan generar el empleo seguro en los distintos sectores del país.

Por otro lado, el art. 11, num. 3 dispone que los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales son de aplicación directa e inmediata, sin necesidad de norma que los desarrolle. Esto significa que toda autoridad administrativa o judicial deben aplicar directamente las garantías constitucionales laborales, aunque no exista una ley específica que las regule.

1.3. El contrato colectivo: alcances y límites

El contrato colectivo laboral constituye otra fuente fundamental del derecho laboral, no solo en ámbito de derechos colectivos sino también en el de derechos individuales, siendo un instrumento jurídico que materializa el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico.

¹³ Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*, 39.

¹⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 33.

Sin embargo, antes de abordar los alcances y límites, es necesario precisar las diversas definiciones doctrinales y legales del contrato colectivo, con el fin de comprender su naturaleza jurídica, sus elementos constitutivos y su función en las relaciones laborales.

Por contrato colectivo se entiende “un convenio entre un sindicato de trabajadores, legalmente constituido y uno o más empresarios, organizados o no en gremios profesionales”.¹⁵

Desde otra concepción para ir fortaleciendo la investigación se puede decir que el contrato colectivo es:

el pacto o convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones de empleadores y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, para establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales. Regula las relaciones laborales tanto de los trabajadores actuales como de los futuros que incorporen al lugar de trabajo, aunque no estuvieren afiliados a la asociación contratante.¹⁶

Con el fin de ir clarificado y afianzado la temática de este trabajo de investigación, se define que: “El contrato colectivo se ha convertido en un mecanismo para superar los conflictos, ya que, al establecer nuevas disposiciones en las relaciones laborales, mejora las condiciones de los trabajadores y con ellos hay satisfacción entre los contratantes, especialmente en el grupo obrero y logra superar situaciones conflictivas”.¹⁷

En cambio, en nuestra legislación ecuatoriana, esto es, en el Código de Trabajo en el artículo 220, define al contrato colectivo de la siguiente manera:

Contrato o pacto colectivo es el convenio celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones empleadoras y una o más asociaciones de trabajadores legalmente constituidas, con el objeto de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse en lo sucesivo, entre el mismo empleador y los trabajadores representados por la asociación contratante, los contratos individuales de trabajo determinados en el pacto.¹⁸

En estos términos, puede definirse que el contrato colectivo es un acuerdo celebrado entre uno o varios empleadores, o sus asociaciones, y una o más organizaciones de trabajadores constituidas de manera legal, en el cual se establecen las condiciones que

¹⁵ Julio César Trujillo Vásquez, *Derecho del trabajo*, 3.^a ed. (Quito: Centro de Publicaciones PUCE, 2008), 89.

¹⁶ Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*, 273.

¹⁷ Jorge Vásquez López, *Derecho laboral colectivo* (Quito: Editora Jurídica Cevallos, 2010), 228.

¹⁸ Ecuador, *Código del Trabajo*, Suplemento del Registro Oficial 167, 16 de diciembre de 2005, art. 220.

regirán las relaciones laborales individuales y colectivas, tanto en el sector privado como en el público. Este pacto tiene por objeto fijar las bases para la celebración de futuros contratos individuales de trabajo, así como también regular las condiciones de empleo, remuneración, estabilidad y otros aspectos vinculados a la relación laboral, garantizando la protección de los derechos de los trabajadores.

Para determinar la naturaleza jurídica del contrato colectivo, se debe mencionar uno de los debates más relevantes dentro de la doctrina laboral; esta discusión nace debido a que esta institución presenta características, tanto contractuales como normativas, lo que ha dado lugar a diversas teorías orientadas a explicar su esencia jurídica y los efectos que produce dentro del ordenamiento jurídico.

En este contexto, puede identificarse distintas posturas doctrinarias “Unas lo asimilan a contratos civiles, como el mandato o el de gestión de negocios. Otras, le niegan la calidad contractual. Por último, hay las que reconocen al contrato colectivo una naturaleza híbrida: cuerpo de contrato y espíritu de ley”.¹⁹

Por su parte, el doctor Julio César Trujillo sostiene que: “no se trata propiamente de un contrato, sino de una fuente autónoma de derecho objetivo”.²⁰

En cambio, el doctor César Arese, señala:

Por ahora baste añadir que si bien el contrato se elabora a base de reglas propias de los contratos, ‘proporciona por su ámbito de aplicación una regulación abstracta y general de vocación idéntica a la de la norma jurídica’. Y precisamente, por ese carácter mixto, las posiciones doctrinales sobre la naturaleza jurídica del convenio colectivo han basculado entre tesis contractualista y tesis normativistas.²¹

El doctor Rúben Darío Castro, al referirse a la naturaleza normativa del contrato colectivo, sostiene que:

su fuerza vinculante ha recibido la denominación convenio marco, advirtiendo que se reserva la denominación de contrato-ley, para el llamado contrato obligatorio consagrado en la legislación ecuatoriana (...) Dicha fuerza normativa se evidencia en la preeminencia del contrato colectivo frente a los individuales. Esto hace concluir que entre aquel y estos existe una verdadera jerarquización ‘similar a la que existe entre a ley y los acuerdos que nacen de la voluntad de los individuos intervinientes en una relación laboral’. Esta jerarquía ‘nace de la propia fuerza natural con la que surge históricamente, en las relaciones laborales, este peculiar contrato’. Por tanto, ‘debe comprenderse que el contrato colectivo, a diferencia de los actos de otra naturaleza, no se limita a instituir derechos y obligaciones, sino a determinar condiciones de relación no solo jurídicas entre empleadores y trabajadores’.²²

¹⁹ Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*, 274.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*, 275.

²² *Ibíd.*

De esta teoría normativista se colige que el contrato colectivo, posee una fuerza normativa que prevalece sobre los acuerdos individuales, en el que se configura una jerarquía similar a la existente entre la ley y la voluntad de las partes. Así también, se reconoce que su naturaleza no solo se limita a establecer derechos y obligaciones, sino que también regula las condiciones de las relaciones entre empleadores y trabajadores.

Por otro lado, la tesis contractual, sostiene que el contrato colectivo posee una naturaleza propia de los contratos civiles, debido que nace del acuerdo de la voluntad entre trabajadores y empleadores. Desde este punto de vista, el sindicato actúa como representante de los trabajadores y la obligatoriedad del contrato deriva de la autonomía de la voluntad de las partes.

En consecuencia, el contrato colectivo constituye una institución fundamental del derecho laboral, cuya naturaleza jurídica se configura como un acuerdo normativo celebrado entre el empleador y una organización de trabajadores legítimamente constituida. A diferencia del contrato individual de trabajo, no se limita a regular relaciones individuales, sino que establece condiciones generales de trabajo con efecto erga omnes en el ámbito de su aplicación.

Desde una perspectiva jurídica, el contrato colectivo posee una doble naturaleza; por un lado, es un convenio producto de la autonomía de la voluntad colectiva; y, por otro, reviste carácter normativo, en virtud de que sus cláusulas se incorporan automáticamente, en el que se genera derechos y obligaciones exigibles.

Por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico, el contrato colectivo se encuentra reconocido constitucionalmente como una manifestación del derecho a la negociación colectiva, adquiriendo una especial relevancia dentro del sistema de fuentes del derecho laboral. En este sentido, su jerarquía normativa no puede ser entendida como simple convenio entre las partes, sino como una normativa con eficacia obligatoria, subordinada a la Constitución y la ley.

El contrato colectivo tiene un alcance jurídico, económico y social de gran relevancia. En el ámbito jurídico tiene su reconocimiento; por un lado, en los instrumentos internacionales, particularmente, los Convenios 87 y 98 de la OIT, así como también, los arts. 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, por otro lado, tenemos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente, el art. 326 num. 7 y el art. 13 de la Constitución de la República del Ecuador, el mismo que guarda coherencia con el art. 220 del Código del Trabajo, antes mencionado. Por lo tanto, las

estipulaciones del contrato colectivo generan efectos obligatorios que se incorporan a los contratos individuales de trabajo.

Para afianzar lo expuesto, resulta pertinente considerar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de Ecasa (Sutecasa) vs. Perú*. En este fallo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirmó que el derecho a la negociación colectiva constituye una manifestación esencial de la libertad sindical y, por tanto, goza de protección constitucional con un contenido y alcance propio.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (Sutecasa) vs. Perú*, en su parte pertinente sobre el derecho a la negociación colectiva, indica:

175. La Comisión sostuvo que el derecho a la negociación colectiva se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención, en tanto el artículo 45 inciso c) de la Carta de la OEA lo incorpora de manera expresa en relación con el ejercicio colectivo del derecho al trabajo. Además, sostuvo que, dentro del derecho internacional, la negociación colectiva está protegida por el Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”), tratado que fue ratificado por el Estado peruano el 13 de marzo de 1964. En Perú, a nivel interno, tanto el artículo 54 de la Constitución Política de 1979, vigente al momento de los hechos, como el artículo 28 de la Constitución Política de 1993 incorporan expresamente el derecho a la negociación colectiva como derecho constitucional. De modo que, si bien el derecho a la negociación colectiva está asociado al funcionamiento de sindicatos, también es un derecho autónomo con un contenido y alcance propio.²³

En este contexto, desde su dimensión constitucional, el contrato colectivo de trabajo se configura como un instrumento de desarrollo progresivo de los derechos sociales y económicos. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, este convenio se enmarca en el principio de no regresividad establecido en el art. 11 num. 8 de la Constitución. Por tanto, los beneficios y condiciones reconocidos en un contrato colectivo no pueden ser restringidos o menoscabados arbitrariamente.

Por ello, las condiciones pactadas en el contrato colectivo como remuneraciones, beneficios sociales, horas y jornadas de trabajo, descansos, seguridad y salud, estabilidad y demás beneficios económicos sociales adicionales se integran automáticamente en las relaciones laborales de todos los trabajadores.

²³ Corte IDH, “Sentencia 06 de junio de 2024 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) vs. PERÚ*, 6 de junio de 2024, https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_526_esp.pdf.

Desde un alcance económico y social, el contrato colectivo es una herramienta esencial para mejorar las condiciones de trabajo en beneficio de los trabajadores y fortalecer la cohesión entre los sectores productivos. Al institucionalizar el diálogo entre empleadores y trabajadores, este se convierte en un mecanismo de concertación social que previene conflictos laborales.

Además, el contrato colectivo constituye una manifestación de la autonomía colectiva, entendida como la capacidad de los trabajadores organizados de crear normas que regulen sus propias relaciones laborales sin interferencia estatal indebida. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-27/21, reafirmó que los Estados deben promover e incentivar la negociación colectiva libre y voluntaria, garantizando su eficacia práctica y su contenido material en términos de trabajo digno y condiciones justas.

Con el fin de corroborar lo expuesto, se debe tener en cuenta la Opinión Consultiva OC-27/21, emitida el 05 de mayo de 2021, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en su parte pertinente manifiesta lo siguiente:

El Convenio 98 de la OIT dispone, en su artículo 4, que los Estados deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.²⁴

En cuanto a los límites del contrato colectivo estos se encuentran determinados por el orden público laboral y constitucional. Consecuentemente, ninguna estipulación de un contrato colectivo puede contravenir la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos o las normas legales vigentes. Para una mejor comprensión de estos límites, es necesario considerar los requisitos para la celebración de un contrato colectivo en el sector público ecuatoriano.

En función de lo planteado, corresponde tener en cuenta estos límites al momento de celebrar contratos colectivos, los cuales deben guardar coherencia con la Constitución y con la norma vigente laboral. En tal sentido, para “celebrar contratos colectivos en el sector público se deberán cumplir los requisitos adicionales que se refieren a acatar los

²⁴ Corte, IDH, Opinión consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf.

Mandatos Constituyentes correspondientes y las regulaciones del Ministerio del Trabajo”.²⁵

Para ello, es preciso observar el art. 326 num. 16 de la Constitución de la República del Ecuador, en el cual establece:

16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.²⁶

Así, el art. 224 del Código del Trabajo guarda concordancia con el art. 326 num. 7 y 13, de la Constitución de la República del Ecuador, el cual indica:

Art. 224 [...] Los contratos colectivos de trabajo que se celebren en el sector público, observarán obligatoriamente las disposiciones establecidas en los mandatos constituyentes números 2, 4 y 8 y sus respectivos reglamentos, debiendo las máximas autoridades y representantes legales de las respectivas entidades, empresas u organismos, al momento de la negociación, velar porque así se proceda [...].²⁷

Por su parte, el art. 1 del Mandato Constituyente 4, publicado en el Suplemento del Registro Oficial n.º 273, de 14 de febrero 2008, señala: “Art. 1.- El Estado garantiza la estabilidad de los trabajadores, la contratación colectiva y la organización sindical, en cumplimiento a los principios universales del derecho social que garantizan la igualdad de los ciudadanos frente al trabajo, evitando inequidades económicas y sociales”.²⁸

En cambio, la Disposición Transitoria Tercera del Mandato Constituyente 8, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 330, de 06 de mayo de 2008, aclara:

Las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que se encuentran vigentes y que fueron suscritos por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, serán ajustadas de forma automática a las disposiciones de los Mandatos Constituyentes y regulaciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Empleo, en el plazo de ciento ochenta días. Los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, no ampararán a aquellas personas que desempeñen o ejerzan cargos directivos, ejecutivos y en general de representación o dirección, ni al personal que por la naturaleza de sus funciones y labores está sujeto a las leyes de orden público, y en especial a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público. El proceso de

²⁵ Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*, 280.

²⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 326, num. 16.

²⁷ Ecuador, *Código del Trabajo*, art. 224.

²⁸ Ecuador, *Mandato Constituyente 4*, Suplemento del Registro Oficial 273, 14 de febrero de 2008, art. 4.

revisión de los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, en el que participarán empleadores y trabajadores, se hará de manera pública y establecerá claras restricciones a todas las cláusulas en las que se consagran excesos y privilegios, tales como: transferencia y transmisión de cargos a familiares en caso de jubilación o fallecimiento del trabajador, horas suplementarias y extraordinarias no trabajadas y cobradas por dirigentes laborales, pago de vacaciones y reconocimiento de otros beneficios para el grupo familiar del trabajador, gratificaciones y beneficios adicionales por retiro voluntario, entrega gratuita de productos y servicios de la empresa, entre otras cláusulas de esta naturaleza. Las cláusulas de los contratos colectivos que no se ajusten a los parámetros a los que se refiere esta disposición transitoria y que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados que atentan contra el interés general, son nulas de pleno derecho. Los jueces, tribunales y las autoridades administrativas vigilarán el cumplimiento de esta disposición.²⁹

Empero, es preciso aclarar que las disposiciones jurídicas antes expuestas, si bien resultan relevantes para comprender el régimen de la negociación colectiva en el sector público. Estas no son aplicables al caso del estudio analizado en la presente investigación, sino que se las incorpora con fines de contextualización normativa y de la limitación del marco jurídico en el que se circunscribe la regulación de los contratos colectivos en el sector público.

En definitiva, en las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado, que cuenten con participación mayoritaria o aportes directos de recursos económicos públicos, así como las personas que ejerzan actividades de representación, directivas, administrativas o de carácter profesional y demás servidores públicos, se rigen por las disposiciones que regulan la administración pública. Lo cual delimita de manera expresa el alcance de la contratación colectiva dentro de este ámbito.

Por ello, los servidores públicos, únicamente gozan del derecho a la organización con los fines de: la defensa de sus intereses laborales, promover la mejora en la prestación de los servicios públicos y ejercer el derecho a la huelga acorde a los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud, se reconoce principalmente el derecho de la contratación colectiva a los trabajadores del sector privado que están amparados por el Código del Trabajo.

Finalmente, en el sector público se evidencia que el contrato colectivo no tiene el carácter de una fuente con aplicación general, sino que su eficacia normativa se limita exclusivamente a las partes que lo suscriben en atención a su naturaleza convencional y a la ausencia de efectos erga omnes dentro de este ámbito. Esta limitación responde a un criterio jurídico relativo al alcance subjetivo del contrato colectivo. Además, en el sector

²⁹ Ecuador, *Mandato Constituyente* 8, Suplemento del Registro Oficial 330, 6 de mayo de 2008, Disposición Transitoria Tercera.

público opera un límite distinto y autónomo de carácter presupuestario establecido en el Mandato Constituyente 8, el cual condiciona la negociación colectiva a las restricciones fiscales y financieras del Estado.

1.4. Derechos adquiridos y legítimas expectativas

Los derechos adquiridos en el ámbito laboral constituyen un principio estructural de protección del trabajador, al configurarse las condiciones y beneficios que una vez reconocidos legítimamente se incorporan de manera definitiva al patrimonio jurídico del trabajador. Estos derechos se vinculan con los principios de seguridad jurídica, la irrenunciabilidad del derecho y la progresividad de las conquistas laborales.

El art. 325 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: “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”.³⁰ Disposición que guarda concordancia con el art. 326 num. 2 de la carta fundamental, el cual establece que: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”.³¹

Ambos artículos constitucionales permiten inferir que el ordenamiento jurídico del Ecuador reconoce y garantiza que:

En efecto, el derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de indubio pro operario constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano.³²

Afianzando aún más lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, afirma que los derechos adquiridos son:

aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Presuponen la consolidación de

³⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 325.

³¹ *Ibid.*, art. 326, num. 2.

³² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 0016-13-SEP-CC*, 16 de mayo de 2013, 7.

una serie de condiciones contempladas en la Ley, que permiten a su titular exigir el derecho en cualquier momento.³³

Consecuentemente, en el Ecuador, los derechos adquiridos están plenamente garantizados por la Constitución de la República, los tratados internacionales, el Código del Trabajo y la Ley Orgánica del Servicio Público. Estos cuerpos legales conforman un marco jurídico que protege las conquistas laborales y están aseguradas en el tiempo. Por lo tanto, existe la prohibición de todo tipo de regresión normativa o contractual que vulnere los derechos laborales, reafirmando los principios de seguridad jurídica, de irrenunciabilidad y progresividad que guían el derecho del trabajo. Además, el ordenamiento jurídico debe garantizar que ninguna reforma, disposición o acto administrativo permita desconocer las condiciones adquiridas legítimamente por los trabajadores.

Con relación a las legítimas expectativas se entiende que son:

situaciones que no están consolidadas, ya por omisión o incumplimiento de ciertos requisitos previstos en la ley para surtir plenos efectos; por tal razón, en ella solamente existen simples esperanzas que no constituyen derechos, ni eventuales siquiera; es decir, corresponde a situaciones de hecho más que a situaciones jurídicas, son intereses que no están jurídicamente protegidos; por tanto, ceden ante una nueva disposición que puede dejarla sin efecto, es decir, se puede modificar, sin que esto implique vulneración de ‘derechos’.³⁴

En cambio, la Corte Constitucional Colombiana, define a las legítimas expectativas como:

Las expectativas legítimas se ubican en una posición intermedia entre las meras expectativas y los derechos adquiridos [...] tendrá una expectativa legítima o derecho eventual cuando logre consolidar una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo [...] las expectativas legítimas son merecedoras de una protección intermedia atendiendo a los factores relevantes del asunto específico y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.³⁵

En definitiva, las expectativas legítimas se ubican en un punto intermedio entre meras expectativas y derechos adquiridos. Estas surgen cuando la persona ha cumplido

³³ Colombia Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia”, *Juicio C-242/09*, 1 de abril de 2029, 2.

³⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 184-14-SEP-CC*, 22 de octubre de 2014, 8.

³⁵ Colombia Corte Constitucional de Colombia, “Sentencia”, *T-832A/13*, 14 de noviembre de 2013, 19.

una parte sustancial de los requisitos relevantes para obtener un derecho, por lo que, generan un derecho eventual que merece tutela judicial efectiva.

Consecuentemente, su protección debe analizarse bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de modo que la administración no pueda desconocerlas de manera arbitraria o injustificada.

2. Principios constitucionales

En el presente trabajo de investigación, comenzaremos abordando la definición de principios constitucionales:

normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas.³⁶

Adicionalmente, se puede afirmar que los principios son: “líneas de acción que resultan de la conciencia de una sociedad y contexto determinados, que se van estructurando por la aceptación comunitaria a través del tiempo, por lo que llegan a ser el antecedente de nuevas normas y así resultan ser su fuente y punto de partida”.³⁷

Cabe considerar, por un lado, lo que Robert Alexy sostiene que los principios son mandatos de optimización, es decir, normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades reales y jurídicas. Y, por otro lado, es necesario reconocer también su dimensión socio histórica, en cuanto los principios no surgen de manera abstracta o aislada, sino que emergen de la conciencia colectiva de una sociedad en un momento histórico determinado.

Por ello, su legitimidad radica en la aceptación social que obtienen a lo largo del tiempo, hasta consolidarse como expresiones normativas de valores compartidos.

En nuestra legislación ecuatoriana, esto es, en los artículos 11.8, 33, 326, 327 y 328 de la Constitución de la República del Ecuador establecen que las relaciones laborales se rigen por principios destinados a proteger al trabajador. Estos artículos antes mencionados garantizan el trabajo digno y aseguran condiciones equitativas de la relación con el empleador.

³⁶ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 86.

³⁷ Monesterolo Lencioni, *Curso de derecho laboral ecuatoriano*, 43.

De ahí que, es importante resaltar el principio establecido en el art. 11 num. 8 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece que: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”.³⁸

El precepto constitucional antes citado reconoce la progresividad como un principio regente del sistema de derechos, esto implica que su contenido no permanece estático sino dinámico y expansivo. Tomando en cuenta la relevancia de este principio en el ámbito de los derechos labores, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos adquiridos, la negociación colectiva y la estabilidad de las conquistas sociales. Su análisis será desarrollado con mayor énfasis más adelante.

En el art. 326 num. 2 de la Constitución de la República del Ecuador se evidencia que el derecho al trabajo se sustenta en varios principios fundamentales, siendo entre algunos de ellos, el principio de irrenunciabilidad, el cual indica: “2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”.³⁹

Este principio reviste de gran relevancia dentro del ordenamiento laboral ecuatoriano, en el cual se consagra a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, determinando que ningún trabajador puede ser obligado a renunciar a los derechos establecidos en la Constitución, la ley o los contratos de trabajo. Dada su importancia como garantía estructural del derecho al trabajo y su estrecha relación con el principio de progresividad. Este principio será analizado con mayor profundidad en el siguiente subcapítulo.

Otro principio fundamental está en el num. 3 del art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras”.⁴⁰ Este principio guarda concordancia con el art. 7 del Código del Trabajo, el cual dice: “En caso de duda sobre el alcance de las

³⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11, num. 8.

³⁹ *Ibíd.*, art. 326, num. 2.

⁴⁰ *Ibíd.*, art. 326, num. 3.

disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores”.⁴¹

Es pertinente destacar el criterio doctrinario desarrollado por el doctor Julio César Trujillo, quien sostuvo que: “Este es un principio de aceptación general. Afirma que, en caso de duda, acerca del alcance de la norma aplicable, los funcionarios judiciales y administrativos la aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores”.⁴²

En adición a lo manifestado, es importante precisar que este principio conocido en el ámbito jurídico como *in dubio pro operario*, constituye un eje fundamental del Derecho del Trabajo. Su fundamento radica en el reconocimiento de la desigualdad estructural existente entre el trabajador y el empleador. Lo que exige que, ante las incertidumbres interpretativas, el ordenamiento se incline en favor de la parte más débil de la relación laboral. Este principio no se trata de un privilegio injustificado, sino de una herramienta jurídica destinada a restablecer en una relación caracterizada históricamente por la disparidad del poder económico y jurídico.

Por otro lado, tenemos el num. 7 del art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, preceptúa:

El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.⁴³

Este numeral se articula coherentemente con lo que determina el num. 13 del art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, en el que dispone que: “Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley”.⁴⁴

En ese contexto, resulta imprescindible examinar el num. 7 del mismo artículo de la Constitución de la República del Ecuador, que consagra la libertad sindical como uno de los principios fundamentales del derecho laboral. Al respecto, este derecho constituye un presupuesto necesario para la negociación colectiva y debe ser comprendido de la siguiente manera:

⁴¹ Ecuador, *Código del Trabajo*, art.7.

⁴² Trujillo Vásquez, *Derecho del trabajo*, 36.

⁴³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 326, num.7.

⁴⁴ *Ibíd.*, art. 326, num. 13.

[...] la libertad sindical se la puede ver desde dos diferentes ópticas: el aspecto positivo y el negativo. El primero, entendido como el derecho de trabajadores y empleadores para: unirse entre sí con el objeto de constituir una asociación; o, afiliarse a asociaciones ya constituidas, sin requerir autorización previa. El segundo, en cambio, como el derecho de no afiliarse a ningún sindicato; o, abandonar la asociación profesional a la que pertenece.⁴⁵

Como se aprecia, estas dos disposiciones constitucionales se complementan, por lo que, la libertad sindical constituye el acto fundamental de la organización colectiva mientras que la contratación colectiva representa su proyección jurídica a través del diálogo social. Por lo tanto, el ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano no solo garantiza el derecho a organizarse o asociarse, sino también el derecho a participar en procesos de negociación colectiva que permitan mejorar de manera progresiva las condiciones laborales de los trabajadores.

2.1. Irrenunciabilidad de derechos laborales

El principio de irrenunciabilidad se encuentra consagrado en el num. 2 del art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”.⁴⁶ Este principio constitucional reafirma que los derechos laborales no pueden ser objeto de renuncia, limitación o decisión voluntaria por parte del trabajador, incluso cuando exista un aparente consentimiento.

En complemento con lo expuesto, tenemos el art. 11 num. 6 de la carta fundamental del Estado, el cual establece que: “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.⁴⁷ Esta disposición constitucional amplía el alcance del principio establecido en el artículo 326 numeral 2 de la norma constitucional, ubicándolo en el marco del sistema constitucional de derechos y no solo en el ámbito laboral.

Ambos artículos deben interpretarse de manera articulada, consolidando así la irrenunciabilidad como un pilar esencial del derecho del trabajo, orientado a garantizar que los derechos laborales sean respetados, efectivos y exigibles. Así también, estos principios impiden la renuncia indirecta a derechos mediante mecanismos de

⁴⁵ Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*, 221.

⁴⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 326, num. 2.

⁴⁷ *Ibíd.*, art. 11, num. 6.

flexibilización, acuerdos de inferior jerarquía o prácticas administrativas que pretendan desnaturalizar la protección constitucional en el ámbito laboral.

Adicionalmente, es importante destacar el carácter tuitivo del derecho del trabajo, que: “no consiste, en materia de renunciabilidad, solo en prohibir al trabajador renunciar a determinados derechos. La ley declara nulos tales actos de renunciaciones, por estimar materias de orden público y social y a los beneficios y garantías, que, con el carácter de mínimos, la ley otorga a las personas trabajadoras”.⁴⁸

Con ello, se reafirma que la irrenunciabilidad no es solo una regla formal, sino un mecanismo sustantivo de defensa de la dignidad y la seguridad jurídica de las personas trabajadoras, asegurando que las disposiciones jurídicas que tiene el carácter de protectoras no puedan ser desnaturalizadas mediante acuerdos individuales o presiones contractuales.

Por otro lado, para mayor claridad, se debe entender por principio de irrenunciabilidad en materia laboral, conforme lo ha establecido la Corte Constitucional del Ecuador, que: “irrenunciabilidad en materia laboral se entiende como aquel derecho o principio por el cual, las conquistas laborales no pueden renunciarse dado la implicación entre estos y la dignidad humana. Es decir, el propio trabajador no puede renunciar a sus derechos que nacen de una relación laboral, en su propio perjuicio”.⁴⁹

Entonces, este principio significa que los derechos reconocidos a las y los trabajadores en la Constitución, la ley, contratos individuales o colectivos, no puede ser renunciados por voluntad propia del trabajador, aunque este estuviese bajo presión o tenga un consentimiento expreso.

Consecuentemente, el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales constituye una garantía esencial dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional, con el que se va asegurando que el trabajador esté protegido incluso contra su propia voluntad o de actos realizados en su contra. Este principio va preservando el carácter de orden público del Derecho del Trabajo, cuyo contenido no puede ser alterado o disminuido por la voluntad de las partes.

La correcta aplicación de este principio en la práctica tiende a impedir que contratos, acuerdos o actos administrativos vulneren derechos fundamentales de quienes se encuentran en una posición de subordinación respecto al empleador. De esta manera,

⁴⁸ Monesterolo Lencioni, *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*, 29.

⁴⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 006-16-SIN-CC*, 27 de enero de 2016, 13.

se preserva la finalidad tuitiva del derecho laboral y además se garantiza que las condiciones mínimas de dignidad, estabilidad y protección, no puedan ser negociadas en menoscabo del trabajador.

2.2. Progresividad y prohibición de regresividad en derechos económicos y sociales

El principio de progresividad se encuentra consagrado en el art. 11 num. 8 de la Constitución de la República del Ecuador, disposición en la cual se señala que:

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.⁵⁰

Ahora bien, es pertinente conocer el criterio doctrinario desarrollado por la doctora Graciela Monesterolo respecto al principio de progresividad, según el cual: “Este principio implica por una parte que toda norma jurídica, política pública o jurisprudencia debe ampliar de manera progresiva el nivel de tutela de los derechos reconocidos y no disminuirlos; y por otra que, ya en el ámbito laboral, los derechos de los trabajadores sean mejorados”.⁵¹

Con lo expuesto, el principio de progresividad implica, por una parte, que toda norma jurídica, política pública o decisión jurisprudencial debe ampliar de manera progresiva el nivel de tutela de los derechos reconocidos y no reducirlos o degradarlos; y, por otra, que en el ámbito laboral los derechos fundamentales de los trabajadores deben ser objeto de mejora continua.

En este sentido, puede afirmarse que la progresividad exige que los derechos laborales, al igual que todos los derechos constitucionales, avancen en su alcance, protección y efectividad, evitando cualquier forma de estancamiento o retroceso. De ello se deriva la obligación estatal de adecuar permanentemente la normativa interna, fortalecer las instituciones y diseñar políticas públicas orientadas a expandir el goce efectivo de los derechos laborales.

⁵⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11, num. 8.

⁵¹ Monesterolo Lencioni, *Curso de derecho laboral ecuatoriano*, 52.

En adición a lo expuesto, es pertinente agregar lo manifestado por el docente investigador Sergio Andrés Giraldo Galeano, respecto al principio de progresividad y la prohibición de regresividad, en el cual sostiene que:

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales cuentan con un reconocimiento abundante en el derecho internacional, lo que permite constatar el especial interés que existe por amparar a aquellos sectores de la población que se encuentran padeciendo situaciones que limitan o frustran su acceso a derechos como la vivienda, la educación, la salud o el trabajo, sea subordinado o independiente, pero en condiciones dignas. Podríamos afirmar de paso que, desde el punto de vista del litigio estratégico, todas aquellas disposiciones normativas formuladas internacionalmente para prohibir que los Estados desanden el camino recorrido en el aspecto social [...].⁵²

Este desarrollo doctrinario profundiza el entendimiento del principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales; destacando que la progresividad se complementa con la prohibición de regresividad, impidiendo que el Estado adopte medidas que menoscaben, disminuyan, restrinjan o deterioren el nivel alcanzado de protección de los derechos sociales.

Así también, se enfatiza sobre la abundante normativa internacional, en que se consagra este principio, evidenciando que se trata de un estándar consolidado y de obligatorio cumplimiento, sobre todo en contextos donde hay sectores y poblaciones cuya vulnerabilidad necesita una protección reforzada.

3. Mecanismos de defensa ante la regresión y vulneración de derechos

La Constitución de la República del Ecuador establece un sistema fuerte de garantías, el cual está orientado a prevenir e impedir la regresividad en materia de derechos, así como también asegurar la reparación integral frente a cualquier tipo de vulneración que afecte a las personas o colectivos. Este diseño constitucional responde a la necesidad de proteger el núcleo esencial de los derechos.

En coherencia con lo expuesto, resulta imprescindible incorporar las precisiones desarrolladas por la Corte Constitucional del Ecuador, para comprender el alcance de los principios que rigen el sistema. En efecto este Organismo en su parte pertinente señala que:

En un Estado Constitucional de Derechos, como el adoptado por nuestro país con la Constitución de la República del Ecuador del 2008, la persona humana debe ser el

⁵² Sergio Giraldo Galeano, “El principio de progresividad en Colombia. Una protección ineficaz de los derechos laborales”, *Revistas Memorias Forense*, n.º 7, (2024): 79.

objetivo primigenio, donde la misma aplicación e interpretación de la ley sólo sea posible en la medida que esta normativa se ajuste y no contradiga la Carta Fundamental y la Carta Internacional de los Derechos Humanos. En este marco, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional; y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.⁵³

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional del Ecuador ha realizado una precisión y es que su función trasciende la mera resolución de controversias jurídicas. La Corte está llamada a cumplir dos objetivos esenciales: el primero, es salvaguardar y defender la supremacía constitucional, garantizando que ninguna norma, acto o decisión contravenga el texto y los principios constitucionales; y el segundo, proteger los derechos, garantías y libertades, frente a vulneraciones provenientes tanto del poder público como de particulares. Lo manifestado guarda concordancia el art. 11 num. 8 de la carta fundamental del Estado.

En el ámbito laboral, los mecanismos de defensa adquieren especial importancia debido a la posición subordinada que tiene el trabajador y el carácter progresivo de los derechos económicos sociales culturales.

De lo expuesto, por ejemplo, tenemos una garantía importante a nivel internacional es el derecho de los trabajadores a conformar sindicatos. Ante aquello, es fundamental tener en cuenta lo previsto en el lit. a) num. 1 del art. 8, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuya norma dispone:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos [...].⁵⁴

Consecuentemente, la disposición internacional refuerza la idea de que la sindicalización forma parte del núcleo duro de los derechos laborales, y que su protección está íntimamente vinculada con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad. Cualquier medida estatal que limite o dificulte la conformación de sindicatos debe ser evaluada bajo estos estándares, evitando retrocesos injustificados y asegurando que los trabajadores puedan ejercer plenamente su derecho a la organización colectiva.

⁵³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 007-09-SEP-CC*, 19 de mayo de 2009, 7.

⁵⁴ ONU, PIDESC, art. 8, num.1, lit. a.

En este sentido, el art. 11 num. 8 de la Constitución de la República del Ecuador establece de manera expresa la prohibición de adoptar medidas regresivas que menoscaben, disminuyan, restrinjan o limiten injustificadamente el alcance de los derechos reconocidos en la carta fundamental del Estado.

Así, en este marco jurídico constitucional, la regresividad constituye un parámetro para evaluar la validez de normas, actos administrativos, políticas públicas o prácticas institucionales. En razón de aquello, cuando una medida reduce la protección previamente alcanzada, el Estado tiene la carga de demostrar que responde a fines constitucionalmente imperiosos y que no existen alternativas menos lesivas. La falta de tal justificación convierte la actuación en inconstitucional y esto permite abrir paso a los mecanismos de protección previstos en la Constitución. Estos mecanismos pueden ser administrativos y judiciales.

Los mecanismos administrativos de defensa constituyen un primer nivel de protección frente a actos administrativos, es decir, ante decisiones u omisiones de autoridades públicas que puedan generar menoscabo o vulneración de derechos. Más adelante vamos a profundizar en su naturaleza, alcance y procedimiento; sin embargo, se debe tener en cuenta el art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual señala: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.⁵⁵

En cambio, los mecanismos o garantías jurisdiccionales constituyen instrumentos eficaces para enfrentar una acción u omisión del poder público, en el que se menoscaben, disminuyan o vulneren derechos constitucionales. Las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución son: la acción de protección, la acción de hábeas corpus, la acción de acceso a la información, la acción por incumplimiento y la acción extraordinaria de protección.

Para el presente estudio, debemos referirnos exclusivamente a la acción por incumplimiento, la cual será desarrollada y analizada de manera minuciosa en los subcapítulos siguientes de este trabajo de investigación.

3.1. Mecanismos administrativos

⁵⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 173.

Uno de los deberes del Estado ecuatoriano es respetar los derechos garantizados en la carta fundamental del Estado, según lo previsto en el artículo 11 num. 9 de la Constitución de la República del Ecuador, en el cual indica que:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos [...].⁵⁶

La disposición expuesta guarda concordancia con el art. 173 de la carta fundamental del Estado, señala que: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.⁵⁷

De la lectura sistemática de estos dos artículos constitucionales, se evidencia que el art. 173 otorga efectividad y eficacia al contenido del art. 11, num. 9. En efecto, si la Constitución impone al Estado la obligación de respetar derechos y reparar vulneraciones, entonces resulta tener un mecanismo que permita a las personas exigir el cumplimiento de ese deber. Ese mecanismo se materializa en la impugnación de actos administrativos. Y de esta manera se garantiza que las decisiones públicas que afecten derechos no se conviertan en actos protegidos en la esfera de la impunidad. Estableciendo un sistema de protección efectiva frente a posibles vulneraciones.

Por su parte, el Código Orgánico administrativo (COA) norma infra constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial n.º 31, de 07 de julio de 2017, reformado por última ocasión y publicado en el Sexto Suplemento del Registro Oficial n.º 142, de 13 de octubre de 2025; cuyo objeto es regular íntegramente el ejercicio de la función administrativa de las entidades que conforman el sector público.

En el capítulo I, de los Principios Generales, el COA desarrolla los principios rectores de la administración pública, varios de los cuales tiene origen constitucional. Entre ellos destaca: la eficiencia, la juridicidad, la responsabilidad y la proporcionalidad los cuales constituyen verdaderas garantías frente a posibles actuaciones regresivas, arbitrarias o contrarias al ordenamiento jurídico.

⁵⁶ Ibid., art. 11, num. 9.

⁵⁷ Ibid., art. 173.

En materia de impugnación administrativa, el art. 219 del COA prevé los recursos que pueden interponerse frente a actos que vulneran o disminuyen derechos y estos son: el recurso de apelación, dirigido al superior jerárquico; y, el recurso extraordinario de revisión, aplicable en supuestos excepcionales de error o hechos nuevos. Estos mecanismos conforman la primera línea de defensa ante la regresión o afectación de derechos, permitiendo el control interno de la administración antes de acudir a la vía jurisdiccional.

3.2. La acción por incumplimiento frente a resoluciones administrativas

El Capítulo III, de la Constitución República del Ecuador regula de manera específica las garantías jurisdiccionales, entre las cuales se encuentran: la acción de protección, la acción de hábeas corpus, la acción de acceso a la información, la acción de habeas data, la acción por incumplimiento y la acción extraordinaria de protección. Cada una de estas garantías constituye un mecanismo jurídico procesal destinado a asegurar la vigencia de los derechos constitucionales. En el marco de esta investigación, el análisis se va centra particularmente en la acción por incumplimiento. Por ello, es necesario tener presente que:

La acción por incumplimiento, conforme el art. 93 de la CRE, tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos. Para ello, la norma o decisión, cuyo cumplimiento se persigue, debe contener una obligación de hacer o no hacer que sea clara, expresa y exigible.⁵⁸

Desde esta perspectiva, el texto citado evidencia adecuadamente que la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional orientada a exigir que las autoridades estatales den cumplimiento a obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Su requisito esencial es que la norma, sentencia o decisión cuyo cumplimiento se reclama contenga una obligación de hacer o no hacer que sea claras, expresas y exigibles.

Ahora bien, para la presentación de la demanda correspondiente de esta garantía jurisdiccional ante la Corte Constitucional del Ecuador se lo realiza en una de las salas de admisión de este Tribunal, encargadas de realizar un control preliminar. Para ello, es necesario observar el procedimiento y requisitos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Una vez verificados estos

⁵⁸ Jenny Karola Samaniego Tello y Camila Téllez Garzón, *Manual práctico de litigio constitucional para servidores públicos* (Quito: Kidam, 2022), 183.

presupuestos formales, la sala de admisión podrá calificar la causa para que se resuelva sobre el fondo del asunto.

Previo a ello, el accionante deberá verificar los requisitos establecidos en el art. 55 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales constituyen condiciones mínimas de procedibilidad de la demanda, estos requisitos se detallan a continuación:

La demanda deberá contener:

1. Nombre completo de la persona accionante.
2. Determinación de la norma, sentencia o informe del que se solicita su cumplimiento, con señalamiento de la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir.
3. Identificación de la persona, natural o jurídica, pública o privada de quien se exige el cumplimiento.
4. Prueba del reclamo previo.
5. Declaración de no haber presentado otra demanda en contra de las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión.
6. Lugar en el que se ha de notificar a la persona requerida.⁵⁹

Es necesario referirse al requisito relativo a la prueba de reclamo previo previsto en el art. 55 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual constituye uno de los elementos indispensables en la acción por incumplimiento. Este requisito no es una simple formalidad, sino un presupuesto material que condiciona la configuración del incumplimiento de una obligación de hacer o no hacer.

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado un criterio claro, destacando que en el marco de esta garantía jurisdiccional se exige que el accionante demuestre tal obligación y haber requerido previamente el cumplimiento de la obligación a la autoridad competente. La corte ha señalado:

En el marco de una acción por incumplimiento, para que la Corte Constitucional tenga por ciertos los hechos alegados resulta indispensable que dentro del proceso exista prueba suficiente de que el hecho ocurrió. De ahí que, respecto de la acción por incumplimiento, la LOGJCC exige presentar una prueba del reclamo previo, no sólo como una formalidad sino como un requisito para que tal incumplimiento se configure. De hecho, la demostración de este hecho es un requisito que corresponde a la esencia de la acción en cuestión. Más aún, la razón de ser del requisito de ‘prueba del reclamo previo’ implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido.⁶⁰

⁵⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, art. 55.

⁶⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 3-11-AN/19*, 28 de mayo de 2019, 4.

Respecto al cumplimiento del reclamo previo ante la autoridad competente el art. 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala que:

“Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”.⁶¹

El art. 54 de la ley antes citada delimita con claridad el momento en que el incumplimiento se entiende jurídicamente consumado, esto cuando la autoridad mantiene la inacción o cuando no da respuesta en el término de cuarenta días. Esto equivale a una negativa tácita que permite interponer la acción por incumplimiento.

Entonces, el reclamo previo cumple dos funciones, por una parte, una función probatoria, es decir, permite demostrar que el incumplimiento es real, persistente y atribuible a la autoridad obligada; y, por otra, tiene una función garantista, esto es, que le otorga a la administración la oportunidad de corregir la omisión sin necesidad de activar un mecanismo de justicia constitucional, lo cual sería lo ideal. Sin embargo, en la realidad, la administración cuando existe una obligación de dar y es económica por regla general trata de evadir la responsabilidad.

Adicionalmente, el art. 52 la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que: “La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos”.⁶²

Sin embargo, la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado criterios jurisprudenciales que permiten delimitar con precisión qué normas y actos son susceptibles de acción por incumplimiento. La Corte ha señalado:

Los artículos 436.5. de la CRE y 52 de la LOGJCC identifican como objeto de esta garantía jurisdiccional, garantizar la aplicación de las (i) normas que integran el sistema jurídico, los (ii) actos administrativos de carácter general, y las (iii) sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. De ahí que el ámbito de aplicación que ocupa a esta garantía puede obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una naturaleza jurisdiccional y supranacional.⁶³

⁶¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 54.

⁶² *Ibid.*, art. 52.

⁶³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 7-14-AN/21*, 24 de marzo de 2021, 5.

En el criterio emitido por la Corte Constitucional, sobre la limitación normativa contenida en el art. 436, num. 5 de la Constitución de la República del Ecuador y el art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional permite comprender con precisión el objeto material de la acción por incumplimiento. En ambas disposiciones legales se establece que esta garantía tiene como finalidad asegurar su eficacia, sustentándose en los parámetros de aplicación desarrollados en la sentencia 7-14-AN/21. Para su activación se requiere de un requisito indispensable que la obligación sea clara, expresa y exigible.

Una vez, identificado el objeto de esta garantía jurisdiccional y su aplicación es necesario tratar de manera especial lo relativo a los actos administrativos de carácter general. Sin embargo, antes de entrar a tratar el tema mencionado es pertinente establecer la diferenciación entre acto normativo y acto administrativo.

Al respecto la Corte Constitucional del Ecuador en su criterio jurisprudencial ha realizado una diferenciación respecto a los actos normativos de los actos administrativos. La Corte establece que:

[...] de manera general, un acto normativo –independientemente de su fuente– es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden. Por su parte, los actos administrativos, producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa.⁶⁴

El presente texto recoge el criterio establecido por la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia 45-17-AN/21, de 13 de agosto de 2021, en el cual se hace la diferenciación entre actos normativos y actos administrativos, distinción fundamental en el derecho público y el derecho administrativo.

Acto normativo es aquel que tiene efectos jurídicos abstractos, es decir, no está direccionado a una persona o situación concreta, sino a un universo indeterminado de sujetos. Además, contienen un mandato general que puede ser de: prohibición, permisión u orden, no se extingue con su primer cumplimiento, sino que permanece en el tiempo hasta que se produzca su reforma o derogación. Dentro de estos actos normativos, están las leyes, reglamentos ordenanzas resoluciones de carácter general.

En cambio, el acto administrativo tiene la característica de producir efectos jurídicos concretos, dirigidos a personas o situaciones determinadas. Este puede crear,

⁶⁴ Ecuador Corte Constitucional de Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 45-17-AN/21*, 18 de agosto de 2021, 9.

modificar o extinguir derechos subjetivos, puede agotarse con su cumplimiento, es decir, una vez que surte efectos jurídicos respecto de su destinatario se consume, por ejemplo: la acción de personal en el que se otorga un nombramiento definitivo en el sector público, una multa por alguna infracción de tránsito, entre otros.

Retomando el tema respecto a los actos administrativos de carácter general, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia 45-17-AN/21, de 13 de agosto de 2021, de 13 de agosto de 2021, desarrolla una diferenciación respecto de la clase de actos administrativos. En este sentido la Corte indica que:

Asimismo, entre los actos administrativos pueden distinguirse dos especies, los actos administrativos de carácter general y los que tienen efectos individuales o plurindividuales. Estos últimos –que no son objeto de acción por incumplimiento, conforme la jurisprudencia de esta Corte [...] ‘se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo’ y producen ‘efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables’.⁶⁵

La Corte distingue dos categorías fundamentales dentro de los actos administrativos y son: 1. actos administrativos de carácter general; y, 2. actos administrativos que producen efectos individuales o plurindividuales.

1. Los actos administrativos de carácter general presentan efectos abstractos, impersonales y no se circunscriben a sujetos concretos. Su contenido regula situaciones que abarcan a un número indeterminado de individuos y en ese sentido se asemejan a normas jurídicas secundarias. Por lo tanto, este tipo de actos si pueden ser objeto de acción por incumplimiento, al ser susceptibles de contener mandatos con obligaciones claras, expresas y exigibles.
2. Los actos administrativos que producen efectos individuales o plurindividuales se dirigen específicamente a uno o varios individuos claramente identificables. Sus efectos directos y concretos, repercuten sobre la esfera subjetiva de los destinatarios. Estos pueden generar consecuencias favorables, por ejemplo, la licencia que se emite para construir una edificación aplica a un propietario particular. Estos actos no son susceptibles de acción por incumplimiento, de conformidad con lo que determina el art. 436, num. 5 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁶⁵ *Ibíd.*, 9.

Capítulo segundo

La acción por incumplimiento como garantía constitucional: Análisis del caso IESS y la protección de derechos económicos y beneficios sociales reconocidos en la Resolución 880 de 1996

1. Antecedentes históricos del caso

La relación laboral de los extrabajadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a la fecha de su ingreso, se regía por el Código del Trabajo. Es decir, los amparaba la contratación colectiva, específicamente el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo, suscrito el 25 de agosto de 1994, celebrado entre el IESS y el Comité Central Nacional Unitario de los Trabajadores del IESS.

En dicho contrato colectivo se detallan de manera clara y precisa los comparecientes, el plazo y vigencia de este instrumento, ámbito de protección, las garantías de estabilidad, la jornada laboral y horarios de trabajo, así como las reivindicaciones económicas, prestaciones sociales, la organización laboral, las relaciones obrero patronales, la aplicación del contrato y sus disposiciones generales.

Este contrato se encuentra legalmente suscrito por el director general del IESS, el director general de Trabajo y los vocales principales y suplentes del Comité Central Unitario de Trabajadores del IESS y, por ende, desde el momento que entró en vigencia este instrumento produjo efectos jurídicos en favor de los extrabajadores de la mencionada institución.

Sin embargo, se aplicaron varias reformas constitucionales aprobadas en la consulta popular de 28 de agosto de 1994, las cuales fueron tramitadas por el Congreso Nacional del Ecuador. Dichas reformas a la Constitución Política de la República del Ecuador de 1979, dieron lugar a que la relación de los trabajadores del sector público en actividades no susceptibles de ser delegadas pasara a regirse por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LSCCA), que estuvo vigente hasta el 2003.

Las reformas constitucionales antes descritas fueron realizadas en el gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén, estas reformas fueron publicadas en el Registro Oficial 863, del 16 de enero de 1996, en la Sección VII, que hace referencia al trabajo: “Cuando el sector público ejerza actividades que no pueda delegar a los otros sectores de la economía, ni éstos puedan asumir, las relaciones con sus servidores se regularán por la

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; con excepción de las relaciones con los obreros que estarán amparados por el Código del Trabajo”.⁶⁶

La mencionada norma constitucional modificó la relación jurídico laboral de los extrabajadores del IESS. Por ello, el ex Consejo Superior del IESS emitió las Resoluciones 879 y 880, el 14 de mayo de 1996, con estas resoluciones dio cumplimiento a la reforma constitucional, con la cual operó el cambio de relación laboral de los extrabajadores del IESS, del Código del Trabajo al servicio público, excepto de los obreros.

Por ello, es pertinente dar a conocer el contenido del artículo único de la Resolución 879, de 14 de mayo de 1996, expedida por el extinto Consejo Superior del IESS, mediante la cual resolvió que: “las relaciones entre el IESS y sus servidores se regulan por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con excepción de los obreros que están amparado por el Código del Trabajo, de acuerdo al art. 31, inciso tercero del literal g) de la Norma Suprema”.⁶⁷

Así también, es importante tener en cuenta el art. 1 la Resolución 880, de 14 de mayo de 1996, expedida por el extinto Consejo Superior del IESS, dispone que:

Art.1 Los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los trabajadores del IESS, incluida la Jubilación Patronal, se mantienen en beneficio de todos los actuales servidores del Instituto que cumplan los requisitos establecidos por la Ley. Los servidores sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que ingresaron a la Institución a partir de la fecha de expedición de la presente Resolución, no estarán amparados por este último beneficio.⁶⁸

Posteriormente, en la demanda propuesta por los legitimados activos, es decir, los extrabajadores del IESS a través de una garantía constitucional como es la acción por incumplimiento, solicitaron el cumplimiento del art. 1 de la Resolución 880. Sin embargo, la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia 15-14-AN/21 resolvió de manera parcial sobre la parte proporcional de la jubilación patronal sin tomar en cuenta los otros derechos económicos y beneficios sociales celebrados en el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo de 1994. Ante esta omisión por parte de la Corte, al no resolver de manera integral la acción por incumplimiento presentada por los extrabajadores del IESS, ha impedido la efectiva protección de los derechos laborales adquiridos, vulnerando principios constitucionales como la progresividad y la irrenunciabilidad de derechos.

⁶⁶ Ecuador, *Reformas a la Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 863, 16 de enero de 1996.

⁶⁷ Ecuador IESS, “*Resolución 879, Consejo Superior IESS*”, 14 de mayo de 1996.

⁶⁸ Ecuador IESS, “*Resolución 880, Consejo Superior IESS*”, 14 de mayo de 1996, art. 1.

La decisión parcial adoptada por la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia 15-14-AN/21, resolvió: “Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento del artículo 1 de la Resolución No. 880 del ex Consejo Superior del IESS, a favor de las y los legitimados activos señalados en el párrafo 1 de esta sentencia”.⁶⁹ Este dictamen debilitó la efectividad de la tutela de los derechos colectivos.

1.1. Antecedentes del régimen laboral en el IESS hasta 1994

La seguridad social en el Ecuador se institucionalizó durante el gobierno del doctor Isidro Ayora, mediante la expedición del Decreto 18, de 08 de marzo de 1928, publicado en el Registro Oficial 590, de 13 de marzo de 1928. A través de este instrumento jurídico se creó, en la capital de la República la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militar, Ahorro y Cooperativa, entidad que posteriormente adoptó la denominación de Caja de Pensiones.

Mediante Decreto Supremo 12 publicado en el Registro Oficial 10, de 08 de octubre de 1935, se creó el Seguro General Obligatorio y se estableció el Instituto Nacional de Previsión, Dicho instituto inició formalmente el desarrollo sus actividades el 01 de mayo de 1936.

Posteriormente, a través de Decreto Supremo 26, publicado en el Registro Oficial 1166, de 08 de julio de 1960, se dispuso la fusión de las Sucursales de la Caja de Pensiones y de la Caja del Seguro en Guayaquil, dando lugar a la Sucursal de las Cajas de Previsión.

Más adelante, a través de Decreto 517 publicado en el Registro Oficial 65, de 26 de septiembre de 1963, se procedió a la fusión de las dos cajas de Previsión, con el objeto de constituir la Caja Nacional del Seguro Social.

Finalmente, mediante Decreto Supremo 40, de 02 de julio de 1970, publicado en el Registro Oficial 15, de 10 de julio de 1970, la Caja Nacional del Seguro Social fue transformada en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Es importante, dar a conocer que durante los años 1988 hasta el 2001, la norma que regía la seguridad social fue la Ley del Seguro Social Obligatorio, codificada en el Registro Oficial, Suplemento 21, de 08 de septiembre de 1988, con sus respectivas reformas hasta 1990. Dicha ley fue remplazada por la Ley de Seguridad Social 2001-55, publicada en el Registro Oficial 465, de 30 de noviembre del 2001.

⁶⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 15-14-AN/21*, 10 de febrero de 2021, 15.

Antes de entrar al análisis de la Ley de Seguridad Social y su normativa interna, resulta indispensable examinar los antecedentes normativos de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, con el fin de delimitar correctamente su regulación.

La primera Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, fue expedida en el Registro Oficial 198, de 06 de marzo de 1964. En el art. 2 de la mencionada Ley determinaba que: “Para efectos de la aplicación de esta Ley, el servicio civil ecuatoriano no comprende a las personas naturales que ejerzan funciones públicas remuneradas en dependencias fiscales, en otras instituciones de Derecho Público y en Instituciones de Derecho Privado con finalidad social o pública”.⁷⁰ Esta disposición legal nos permite identificar con claridad a los sujetos excluidos del ámbito de aplicación de esta ley, evidenciando que no todas las personas que ejercían funciones públicas remuneradas se encontraban comprendidas dentro del régimen de la carrera administrativa.

Además, resulta pertinente señalar que esta exclusión normativa se mantuvo en el art. 3 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, expedida posteriormente mediante Registro Oficial 574, de 26 de abril de 1978, lo que demuestra la continuidad del criterio legislativo respecto de los sujetos no amparados por dicho régimen.

Retomando el análisis de los antecedentes de la Ley de Seguridad Social resulta necesario tener en cuenta la codificación de la Ley de Seguro Social Obligatorio en el inciso tercero del art. 2, indica que: “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es entidad autónoma con personería jurídica y fondos propios distintos de los del Fisco”.⁷¹ De esta disposición se desprende que la naturaleza jurídica del IESS ha estado históricamente dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa financiera y presupuestaria, así como de personería jurídica y patrimonio propio. Esta concepción se mantiene también en el art.16 de la Ley de Seguridad Social 2001-55, lo que evidencia la continuidad del modelo institucional del sistema de seguridad social ecuatoriano.

En base a esta autonomía administrativa de la que estaba dotado el IESS, expidió el Reglamento Interno de trabajo, a través de la Resolución 485, de 06 de septiembre de 1983. En el art. 1 de la mencionada Resolución, disponía: “El presente Reglamento regula las relaciones entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad social (IESS) y sus servidores sujetos al Código de Trabajo y señala sus mutuos derechos u obligaciones”.⁷²

⁷⁰ Ecuador, *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*, Registro Oficial 198, 6 de marzo de 1964.

⁷¹ Ecuador, *Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio*, Registro Oficial, Suplemento 21, 8 de septiembre de 1988, 1.

⁷² Ecuador IESS, “*Resolución 485, Consejo Superior del IESS*”, 6 de septiembre de 1983, art. 1.

Así también en el art. 43, respecto de las obligaciones y prohibiciones del IESS del citado Reglamento, establecía que: “Son obligaciones del IESS, aparte de la establecidas en la Constitución, Leyes de la República, su propia Ley, estatutos, Reglamentos, Resoluciones y los Contratos Colectivos”.⁷³

Además, el art. 45 sobre las sanciones del mencionado Reglamento, precisaba que: “Los trabajadores del IESS serán sancionados por causas comprobadas y siguiendo los procedimientos señalados en el Código del Trabajo, los Contrato Colectivos y el presente Reglamento”.⁷⁴

Como se evidencia en los arts. 1, 43 y 45 del Reglamento Interno de Trabajo del IESS existía una regulación expresa de la relación laboral entre el Instituto de Seguridad Social y sus extrabajadores, quienes se encontraban sujetos al Código de Trabajo. Por lo tanto, dichos trabajadores se hallaban amparados por las normas del derecho laboral común, incluyendo el derecho a la contratación colectiva como mecanismo de protección y negociación de sus condiciones de trabajo.

Es importante recalcar que el IESS, para celebrar el Segundo Contrato colectivo de trabajo único a nivel nacional en 1994, debió contar con informes técnicos elaborados por sus áreas financieras orientados a garantizar la sostenibilidad, en el tiempo, de las obligaciones económicas y sociales determinadas en la mencionada contratación colectiva.

1.2. Marco constitucional de la época y su reforma

En el año 1994, en nuestro país estaba vigente la Constitución Política del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 800, de 27 de marzo de 1979. Cabe resaltar uno de los motivos de la expedición de esta carta fundamental fue “La decisión del Gobierno de las Fuerzas Armadas, ejercido por el Consejo Supremo, de conducir al país al régimen constitucional y de restituir a los elementos militares a su noble y específica misión de preservar la soberanía nacional y defender la integridad y la independencia del Estado, exigía la selección de un método, de un camino que llevase al país a la realización de aquel objetivo”.⁷⁵ Como se puede observar uno de los motivos de la expedición de esta Constitución por parte de quien ejercía el gobierno, esto es, las fuerzas armadas a través de un consejo supremo, fue el de conducir al país a un régimen constitucional y de restituir

⁷³ *Ibíd.*, 13.

⁷⁴ *Ibíd.*, 14.

⁷⁵ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979, art. 43.

a los elementos militares a su específica misión de preservar la soberanía nacional y defender la integridad y la independencia de nuestro país. Además, es importante tener en cuenta el art. 141 num. 1 de esta Constitución, en donde se establece una de las competencias importantes del Tribunal de Garantías Constitucionales, es la de velar por la ejecución de la Constitución.

La Constitución de 1979, fue reformada en varias ocasiones durante las décadas de 1980 y 1990.

Este estudio se va a centrar en las reformas constitucionales aprobadas en la consulta popular de 28 de agosto de 1994, convocada durante el gobierno del presidente arquitecto Sixto Durán Ballén, el cual constituyó un mecanismo de reforma constitucional indirecta y una herramienta central de reconfiguración institucional y económica de nuestro país en la década de 1990. La consulta popular estaba compuesta de un cuestionario de siete preguntas, refiriéndose algunas de ellas, a los cambios institucionales y políticos como la reforma al sistema de seguridad social, modificaciones al régimen laboral, así como también ajustes en la estructura del poder público.

El arquitecto Sixto Durán Ballén, presidente Constitucional de la República, mediante Decreto Ejecutivo 1896, de 05 de julio de 1994, publicado en el Registro Oficial 477, de 06 de julio de 1994, decretó en el art. 2 convocar para el día 28 de agosto de 1994 a consulta popular con el objeto de que los ciudadanos ecuatorianos se pronuncien respecto a un cuestionario de siete preguntas, y para efectos de esta investigación, transcribo la pregunta número 1.

¿Dispondría usted que el Congreso Nacional, en un plazo improrrogable de cien días contados a partir del envío de un proyecto de reformas constitucionales por parte del Presidente de la República, lo conozca y lo apruebe total o parcialmente, o lo niegue, y que de no hacerlo en dicho plazo, el proyecto se considere negado para que el Presidente de la República pueda someterlo a consulta popular de conformidad con el art. 149 de la Constitución Política?⁷⁶

Por otra parte, el art. 4 del mencionado Decreto Ejecutivo, disponía que: “Si las respuestas o una o varias preguntas formuladas determinaren una decisión mayoritaria que implique reformas constitucionales, el presidente de la República enviará al Congreso Nacional un proyecto de reformas constitucional para que sea conocido y aprobado por la Legislatura de acuerdo con el pronunciamiento popular”.⁷⁷

⁷⁶ Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1896*, Registro Oficial 447, 6 de julio de 1994, 1.

⁷⁷ *Ibíd.*, 2.

Es importante anticipar que, el arquitecto Sixto Durán Ballén, presidente Constitucional de la República expidió el Decreto Ejecutivo 1912, y en su artículo primero decretó la creación una comisión especial para la elaboración de un proyecto de reforma constitucionales. El mencionado decreto se encuentra publicado en el Registro Oficial 479, de 08 de julio de 1994.

Una vez realizada la consulta popular y luego de los escrutinios realizados por el Tribunal Supremo Electoral se publicaron los resultados en el Registro Oficial 531, de 21 de septiembre de 1994, cuyo resultado fue favorable.

A su vez, el presidente Constitucional de la República del Ecuador mediante Oficio 94-5278-DAJ-T-1444, de 04 de octubre de 1994, remitió al Honorable Congreso Nacional del Ecuador el proyecto de Reformas a la Constitución Política de la República. Este proyecto de reformas fue preparado por la comisión especial creada a través de Decreto Ejecutivo 1912, con el objeto de que sean tramitadas en el plazo de cien días.

Las reformas constitucionales fueron tratadas y discutidas por el Honorable Congreso Nacional del Ecuador, en tres partes, las cuales fueron tramitadas en dos debates. Sin embargo, es necesario poner de antecedente el Acta No.17, del primer debate de las reformas, tratadas el 12 de junio de 1995, en donde el legislador Juan José Castelló evidenció ciertas contradicciones con relación al cambio de la relación laboral, esto es, del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, por lo que realizó la siguiente observación:

[...] Señor presidente, estamos entrando en un articulado que hace relación con algunos aspectos de los servidores públicos en los cuales aparentemente no habrían objeciones, porque no está sobre la discusión el alcance de lo que se está planteando. Le pongo un ejemplo, se acaba de obtener más de cincuenta y dos votos, sobre el tema: Los obreros estarán amparados por el Código del Trabajo. En el sistema de los servidores públicos, no sólo los obreros. están amparados en lo que se llama contratación colectiva, hay sectores laborales que no cumplen específicamente funciones de obreros que estén dentro del sector público; pero se amparan en su organización sindical y en la contratación en el Código del Trabajo y en lo que significa el contrato colectivo; pero viendo más adelante, la ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos en el servicio civil y en la carrera administrativa, sin admitir privilegios, los regímenes escalafonarios etcétera, etcétera, definitivamente señor Presidente, yo creo que es un tema que necesitamos revisar el alcance [...].⁷⁸

El legislador advierte que, aunque algunos artículos sobre los servidores públicos parecen no generar objeciones inmediatas; no obstante, insistió que existe un problema de fondo que debe revisarse. Por lo que señaló que no solo los obreros del sector público

⁷⁸ Ecuador, "Acta 17 Honorable Congreso Nacional", 12 de junio de 1995, 23.

están amparados por el Código del Trabajo y la contratación colectiva, sino también otros trabajadores públicos que, sin ser obreros, ejercen derechos sindicales. Sin embargo, más adelante el articulado propone un régimen general de servicio civil y carrera administrativa basado en la igualdad y sin privilegios. Dicha situación puede generar incoherencias normativas, por lo que consideró que era necesario revisar el alcance de esta disposición jurídica antes de su aprobación.

Las reformas constitucionales discutidas y aprobadas en segundo debate fueron publicadas en el Registro Oficial 863, del 16 de enero de 1996, y de manera específica, la que se encuentra en la Sección VII, que hace referencia al trabajo: “Cuando el sector público ejerza actividades que no pueda delegar a los otros sectores de la economía, ni estos puedan asumir, las relaciones con sus servidores se regularán por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; con excepción de las relaciones con obreros que estarán amparados por el Código de Trabajo”.⁷⁹ La mencionada norma constitucional modificó la relación laboral de los extrabajadores del IESS, generando incertidumbre y desconfianza, en el transcurso del tiempo, de los mecanismos de protección de derechos, así como de la justicia constitucional.

1.3. Análisis de la transición del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

La transición del cambio de relación laboral regulada por el Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en el IESS, producida por la entrada en vigencia de las reformas constitucionales, en particular a la que se hace referencia al trabajo, es decir, el art. 31 lit. g) promulgada en el Registro Oficial 863, del 16 de enero de 1996, cuyo contenido indica que: “Cuando el sector público ejerza actividades que no pueda delegar a los otros sectores de la economía, ni estos puedan asumir, las relaciones con sus servidores se regularán por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; con excepción de las relaciones con obreros que estarán amparados por el Código de Trabajo”.⁸⁰ Dicha reforma generó angustia en los extrabajadores del IESS, respecto al futuro de sus conquistas laborales previstas en la contratación colectiva.

Esta disposición constitucional significó un proceso jurídico complejo que evidencia la transformación del modelo de gestión del empleo público en nuestro país,

⁷⁹ Ecuador, *Reformas a la Constitución Política del Ecuador*, 9.

⁸⁰ *Ibíd.*

con el objeto de fortalecer los principios de eficiencia, transparencia y control en la gestión pública, generando incertidumbre en los extrabajadores del IESS.

Desde una perspectiva constitucional, esta transición debió observar el principio de irretroactividad de la ley, así como los principios de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos laborales, evitando cualquier menoscabo o retroceso en su contenido. De igual manera, debía garantizarse el derecho a la seguridad jurídica a fin de asegurar que los derechos económicos y sociales de orden individual, legal y legítimamente adquiridos por los extrabajadores del IESS, se mantuvieran y se protegieran en el transcurso del tiempo.

Con esta reforma estructural del Estado y la consolidación del modelo de administración pública profesionalizada, se promovió el cambio de la relación laboral de los extrabajadores del IESS del Código de Trabajo al de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Para ello, el ex Consejo Superior del IESS expidió las Resoluciones 879 y 880, de 14 de mayo de 1996, con las que efectivizó el cambio de relación laboral. Estos actos administrativos, presuntamente garantizaban el respeto de los derechos adquiridos de los extrabajadores del IESS en la contratación colectiva, los cuales debían mantenerse a lo largo del tiempo, permitiendo a sus titulares exigir su cumplimiento en cualquier momento, de conformidad al principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales. Sin embargo, la decisión en la Sentencia 15-14-AN/21, ha generado un estancamiento en el goce efectivo de los derechos laborales establecidos en el Segundo Contrato colectivo de trabajo único a nivel nacional, de 1994.

2. Análisis jurídico del contrato colectivo de 1994 y sus efectos

Antes de abordar el análisis jurídico y los efectos del Segundo contrato colectivo único de trabajo a nivel nacional, correspondiente al periodo 1994-1995, resulta necesario precisar que, con anterioridad, existieron varios contratos colectivos suscritos entre los extrabajadores y el IESS. Entre ellos se destacan el Primer contrato colectivo único de trabajo a nivel nacional, celebrado el año de 1980, el Tercer Contrato Colectivo único de trabajo a nivel nacional, suscrito en el año de 1985; y, el Primer Contrato Colectivo único de trabajo a nivel nacional, celebrado en el año 1992.

En relación con el Segundo Contrato colectivo de trabajo único a nivel nacional, que constituye el eje central del presente análisis, se advierte que se trató de un acuerdo celebrado entre el IESS y el Comité Central único a Nivel Nacional, organización

constituida conforme a lo dispuesto en la Ley 133 reformativa al Código de Trabajo, publicada en el Registro Oficial 817, de 21 de noviembre de 1991.

Desde una perspectiva jurídica, el contrato colectivo posee fuerza obligatoria para las partes y se colige como una fuente fundamental del derecho laboral, en tanto es un instrumento normativo que materializa el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, derechos expresamente reconocidos y garantizados en nuestro ordenamiento jurídico ecuatoriano de esa época.

En el Capítulo Primero del Segundo Contrato colectivo de trabajo único a nivel nacional IEES, respecto de la Comparecencia, se señala:

Art. 1.- En la ciudad de Quito, Capital de la República del Ecuador a los 25 días del mes de agosto de 1994, ante el señor Director General del Trabajo comparecen por una parte el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que en adelante se denominará el IEES o el Instituto, legalmente representado por el Director General, autorizado para el efecto por el Consejo Superior del IEES, en sesión extraordinaria del 17 de agosto de 1994 conforme se desprende de los documentos que se acompañan y por otra parte el Comité Central Único a Nivel Nacional [...].⁸¹

El art. 1 de este convenio establece que, la celebración del Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a nivel nacional en la ciudad de Quito, fue el 25 de agosto de 1994, ante el director general del Trabajo. En él comparecieron, como partes, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IEES), debidamente representado por su director general y autorizado por el Consejo Superior del IEES, y el Comité Central Único a nivel nacional, actuando en representación de los trabajadores. El artículo deja constancia de la legitimidad de las partes y de la autorización legal correspondiente para la suscripción del contrato colectivo.

Por su parte, el art. 2 respecto del plazo y vigencia del contrato del mencionado contrato colectivo, establece que:

El presente Contrato Colectivo, durará dos (2) años, contados desde el primero de enero de 1994. Dentro de los ciento cincuenta (150) días anteriores a su vencimiento, el Organismo que represente legalmente a los trabajadores de conformidad con la Ley presentará al Instituto, el Proyecto de Contrato Colectivo Único a Nivel Nacional, obligándose las partes a negociarlo dentro de los plazos previstos en el Código de Trabajo de tal modo que pueda ser suscrito antes del vencimiento del presente convenio. Si fenecido el plazo de duración de este instrumento, no se hubiere suscrito aún el Tercer Contrato Colectivo a Nivel Nacional. Continuará vigente el presente [...].⁸²

Este artículo establece que el Contrato colectivo tendrá una vigencia de dos años, contados desde el 01 de enero de 1994. Así también, dispone que, dentro de 150 días

⁸¹ Ecuador IEES, "Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo", 25 de agosto de 1994, 4, 5.

⁸² *Ibíd.*, 6.

previos a su vencimiento, la organización de los trabajadores legalmente representada deberá presentar al IESS el proyecto del nuevo Contrato Colectivo Único a nivel nacional, obligándose ambas partes a negociar conforme a los plazos previstos en el Código del Trabajo, con el fin de suscribirlo antes de la expiración del convenio vigente. En caso de no haberse celebrado oportunamente el Tercer Contrato Colectivo, se establece la continuidad de la vigencia del contrato anterior.

En cambio, el art. 3 respecto al ámbito de protección, indica que; “Este Contrato Colectivo de Trabajo ampara a todos los trabajadores del IESS sujetos al Código del Trabajo que prestan sus servicios personales de manera permanente o por contrato indefinido por más de un año continuo”.⁸³

El art. 3 del Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a nivel nacional, respecto a su ámbito de aplicación, ampara a todos los trabajadores del IESS que estaban sujetos al Código Trabajo, los cuales prestan sus servicios personales de manera permanente o por contrato indefinido.

Asimismo, del contenido sustancial del mencionado contrato colectivo, se desprende que este reguló principalmente las condiciones de trabajo, tales como: jornada laboral, permisos, licencias y descansos, así como las disposiciones relativas a la seguridad y salud ocupacional. Sus cláusulas desarrollan y refuerzan el principio de trabajo digno, en la medida en que amplían y mejoran las garantías mínimas previstas en el Código de Trabajo.

En cuanto a los beneficios económicos, el referido contrato colectivo reconoció diversas bonificaciones, subsidios e incentivos económicos adicionales, los cuales son parte de la remuneración integral de los trabajadores.

Respecto a la estabilidad laboral reforzada, el convenio incorporó disposiciones orientadas a limitar la desvinculación arbitraria, estableciendo la exigencia de procedimientos previos y el reconocimiento de consecuencias indemnizatorias frente a despidos injustificados, lo que fortaleció el principio de estabilidad laboral, característico del derecho del trabajo.

En relación al régimen disciplinario y debido proceso, el mencionado contrato colectivo prevé procedimientos internos, un sistema de sanciones y el derecho a la defensa, estas cláusulas resultan relevantes, en tanto introducen garantías adicionales al

⁸³ *Ibíd.*, 7.

debido proceso laboral, limitan el ejercicio unilateral del poder disciplinario del empleador.

Adicionalmente, el art. 71 lit. a) del citado contrato colectivo, sobre la aplicación de este convenio, dice que: “Todos los beneficios que a la fecha se hayan concedido o se concedan a los trabajadores mediante Decretos, Actas Transaccionales, Resoluciones u otros medios, son derechos adquiridos y por lo tanto su cumplimiento es obligatorio para las partes y quedan implícitamente incorporados al presente Contrato de Trabajo [...]”.⁸⁴

Este artículo respecto a la aplicabilidad de este instrumento se puede inferir que aquellos beneficios que a la fecha se hayan concedido o posteriormente se concedan a los extrabajadores del IESS, a través de decretos, actas transaccionales, resoluciones, son derechos adquiridos, los cuales al configurarse constituyen un principio estructural de protección del trabajador, por lo que, su cumplimiento es obligatorio para las partes que suscribieron el presente convenio.

Así también, en el art. 71 lit. b) del mencionado contrato colectivo, aclara que: “En caso de duda sobre los alcances de las estipulaciones del presente Contrato Colectivo, se decidirán en el sentido más favorable a los trabajadores, en concordancia con lo dispuesto en los literales c) y d) del Art. 31 de la Constitución Política del Estado, del Art. 7 del Código de Trabajo y del Reglamento Interno”.⁸⁵

En la presente cláusula podemos identificar uno de los principios jurídicos en el ámbito laboral, como *in dubio pro operario*, el cual constituye un eje fundamental del derecho del trabajo. Su fundamento radica en el reconocimiento de la desigualdad estructural entre el trabajador y el empleador, la cual, ante una evidente desigualdad o incertidumbre interpretativa, lo que se exige es que, el ordenamiento jurídico se incline a favor de la parte más débil de la relación laboral, es decir, al trabajador.

Finalmente, el art. 75 del referido contrato colectivo, dispone que:

Si se cambiare el nombre y/o constitución jurídica del IESS y/o Comité Central o de las Organizaciones laborales integrantes del mismo o si cambiare el Régimen Jurídico que actualmente norma las relaciones laborales entre el IESS y sus trabajadores, se mantendrá la vigencia de los Derechos consignados en el presente Contrato Colectivo y para años subsiguientes los derechos adquiridos en materia económica, serán incrementados en un porcentaje equivalente al índice inflacionario.⁸⁶

⁸⁴ Ibid., 81.

⁸⁵ Ibid., 82.

⁸⁶ Ibid., 86.

El art. 75 del citado contrato colectivo reviste especial relevancia para la presente investigación, en la medida en que incorpora un mandato expreso, el cual sostiene que en caso de modificarse el régimen jurídico que actualmente regula las relaciones laborales entre el IESS y sus trabajadores, se mantendrá la vigencia de los derechos reconocidos en el presente contrato colectivo. Así también, la cláusula dispone que, en los años subsiguientes los derechos adquiridos de carácter económico serán incrementados en un porcentaje equivalente al índice inflacionario. Dicha cláusula no fue cumplida por el IESS y tampoco analizada por la Corte Constitucional del Ecuador.

El segundo contrato colectivo único de trabajo a nivel nacional, desde que entró en vigencia en 1994 generó importantes efectos jurídicos, en particular la consolidación de derechos adquiridos, los cuales fueron creados y definidos en dicho instrumento colectivo en favor de los extrabajadores del IESS y, por ende, debían ser amparados y respetados en el marco de la relación laboral. Esta situación se armoniza con el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, pilar fundamental del derecho al trabajo, orientado a garantizar que los derechos de los extrabajadores del IESS sean respetados, efectivos y exigibles frente a cualquier intento de desnaturalizar la protección constitucional que los ampara.

Desde una perspectiva constitucional los efectos antes mencionados se vinculan directamente con el principio de seguridad jurídica y con el principio de progresividad de los derechos laborales, los cuales imponen al Estado y a sus instituciones públicas el deber de preservar y desarrollar los derechos reconocidos, evitando cualquier tipo de regresión en su contenido. Principios que no se ven reflejados en la sentencia 15-14-AN/21 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, evitando el efectivo goce de los derechos sociales y económicos de los extrabajadores del IESS, establecidos en el mencionado contrato colectivo.

3. Utilidad de la acción por incumplimiento como mecanismo para garantizar la efectividad de los derechos sociales, en el caso de los extrabajadores del IESS

La acción por incumplimiento previsto en el art. 93 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que:

La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo

cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.⁸⁷

Desde esta perspectiva constitucional el texto fundamental evidencia de manera clara que la acción por incumplimiento constituye una garantía jurisdiccional de naturaleza objetiva, orientada a asegurar la eficacia normativa cuando una autoridad pública omite cumplir una norma, sentencia decisión que impone obligaciones claras expresas y exigibles. Asimismo, esta norma constitucional guarda concordancia con lo previsto en el Capítulo VII, de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que desarrolla su contenido, alcance y el respectivo procedimiento.

En materia de derechos sociales y laborales, esta acción adquiere una especial relevancia, en la medida en que permite superar la tradicional debilidad en su justiciabilidad, transformando estos derechos de meros enunciados programáticos en verdaderas obligaciones jurídicas exigibles. Esto resulta particularmente relevante cuando tales derechos han sido previamente reconocidos en normas infra constitucionales o en actos administrativos con fuerza obligatoria, como la Resolución 880 expedida por ex Consejo Superior del IESS.

Ahora bien, es importante tener en cuenta el párrafo 51 de la sentencia 15-14-AN/21, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, en la cual se puede apreciar la protección de los derechos sociales frente a cambios de relación laboral, en su parte pertinente, dice:

Así, la relación laboral ordinaria es eminentemente de naturaleza contractual (sea de manera escrita o verbal), cuyas condiciones son pactadas por las partes con las limitantes de la legislación laboral. Empero, existe también una relación de carácter “estatutaria” o “legal y reglamentaria” que vincula a los servidores públicos con el ente estatal en el que prestan sus servicios. Esta relación se caracteriza porque las condiciones laborales no son determinadas por las partes, sino por el legislador, mediante cuerpos legales que procuran el equilibrio entre ‘la salvaguardia de los derechos laborales y la defensa de los intereses generales’.⁸⁸

En este párrafo se observa un aporte moderadamente relevante de la sentencia antes mencionada, en donde se reconoce de manera expresa que existió el cambio de la relación laboral de los extrabajadores del IESS del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Además, en el párrafo 51 de la sentencia 15-14-AN/21 se hace una diferenciación entre lo que es una relación laboral sujeta al Código de trabajo u ordinaria; y, por otro

⁸⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 93.

⁸⁸ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 12.

lado, la relación legal en los que se encuentran los servidores públicos cuyas condiciones están determinadas por el poder legislativo ante la expedición de cuerpos legales como fue la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Con el fin de determinar si la acción por incumplimiento fue útil para garantizar la efectividad de los derechos económicos y beneficios sociales en el caso de los extrabajadores del IESS, es pertinente citar el párrafo 71 de la sentencia 15-14-AN/21, cuyo texto señala que:

71. La redacción amplia y general de estos ‘derechos’ o ‘beneficios’ también es un impedimento para establecer el carácter expreso de la obligación; pues no está señalado en términos inequívocos ni específicos a qué prestaciones concretas se refiere, que no den lugar a yerros o equivocaciones. Al no ser claros ni expresos, los ‘derechos económicos y beneficios sociales de orden individual’ contenidos en el artículo 1 de la Resolución 880 no pueden ser conocidos por medio de la presente acción por incumplimiento de norma; sin que sea necesario realizar el análisis sobre su exigibilidad.⁸⁹

La Corte Constitucional del Ecuador, en el párrafo 71 de la sentencia 15-14-AN/21, incurre en una fundamentación y argumentación ambigua al no realizar un análisis crítico y profundo, particularmente del Segundo contrato colectivo único de trabajo a nivel nacional 1994, celebrado 25 de agosto de 1994. Este pacto colectivo, con fuerza de ley para las partes, regula de manera expresa los derechos económicos y beneficios sociales, a los cuales hace referencia el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo directivo del IESS, aspectos que no fueron examinados minuciosamente por la Corte, lo cual derivó en la vulneración de los derechos labores de los extrabajadores del IESS y en la restricción del goce efectivo de sus conquistas laborales.

⁸⁹ *Ibíd.*, 17.

Capítulo tercero

Alcance y límites de la acción por incumplimiento en la protección de derechos laborales adquiridos: omisión de la Corte Constitucional en el caso de los extrabajadores del IESS

1. Evaluación crítica del alcance de la acción por incumplimiento para proteger derechos adquiridos de los extrabajadores del IESS

Es importante señalar sobre la naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento, que “surge y evoluciona bajo vario modelos que, como finalidad única, pretendían ordenar la ejecución de actos por parte del Estado, así como la abstención de ejecutar actos que pudiera lesionar derechos fundamentales ordenados por una ley o un acto administrativo”.⁹⁰

El origen de esta institución jurídica se sustenta en dos mandamientos judiciales: *writ of mandamus* y en el *writ of injunction*.

El primero “constituía un mecanismo que habilita al ciudadano a petitionar ante un juez para que se disponga el cumplimiento de una obligación preestablecida en la ley, pero que ha sido inobservada por sus destinatarios en los hechos y sin explicaciones o argumentos suficiente”.⁹¹

En cambio, el segundo “tenía por finalidad la prevención prohibitiva de ejecutar un acto o una ley que pudiese lesionar derechos fundamentales del ciudadano”.⁹²

Entonces, se puede considerar que estos dos mandamientos judiciales constituyen antecedentes directos de la acción por incumplimiento, entendiéndose que:

a través de este mecanismo no es solo posible requerir el cumplimiento de una norma jurídica, de un acto administrativo de carácter general o de una sentencia o informe en materia de derechos humanos, sino que se puede obtener de la Corte Constitucional una disposición de abstención cuando el acto objeto de la acción por incumplimiento impone a su destinatario una obligación de no hacer clara expresa y exigible.⁹³

⁹⁰ Quintana Garzón Ismael, Las acciones por incumplimiento y de inconstitucionalidad por omisión, 1ra ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 53.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, 54

Reforzando lo expuesto, la Corte Constitucional del Ecuador, con relación a la acción por incumplimiento ha señalado:

la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que garantiza la realización efectiva de la Constitución y las leyes cuando las autoridades públicas o los particulares las omiten. En otras palabras, permite vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas particulares, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.⁹⁴

En definitiva, la acción por incumplimiento tiene por objeto asegurar la eficacia normativa de la carta fundamental y el cumplimiento obligatorio de las normas jurídicas, actos administrativos de carácter general, así como de sentencias e informes internacionales en materia de derechos humanos. La incorporación de esta acción, responde a la necesidad de evitar que las disposiciones jurídicas permanezcan como meras declaraciones formales, asegurando que produzcan efectos jurídicos reales y efectivos.

Ahora bien, es necesario precisar y dar a conocer el objeto de la acción por incumplimiento. Para ello, la Corte Constitucional del Ecuador, ha señalado:

De conformidad con el artículo 93 de la Constitución de la República, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión, cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.⁹⁵

Cuando un accionante interpone esta acción constitucional ante la Corte Constitucional del Ecuador, lo que pretende es obtener el cumplimiento de una norma o decisión; para ello, esta acción deberá contener una obligación de hacer o no hacer clara expresa y exigible. En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador, en sus dictámenes ha desarrollado parámetros formales de análisis, señalando en su parte pertinente:

Para determinar si una obligación es de hacer o no hacer, la misma debe contener ‘la realización o abstención de una conducta por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento’ por tanto, se deben verificar los siguientes elementos: (i) el titular del

⁹⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, Juicio 007-13-SAN-CC, 07 de agosto de 2013, 8.

⁹⁵ *Ibíd.*

derecho o beneficiario de la obligación; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.⁹⁶

Entonces, este parámetro desarrollado por la Corte, permitirá determinar la existencia de una obligación de hacer o no hacer, cuando se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la norma; mientras que la otra, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. Para ello, se debe identificar: al titular del derecho, el contenido de la obligación; y, el obligado a cumplirla.

En cuanto al parámetro de claridad la Corte Constitucional del Ecuador, determina “Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación – sujeto activo, sujeto pasivo y el objeto de la obligación – deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para su identificación”.⁹⁷

Del parámetro de claridad emitido por la Corte, se colige que una obligación será clara cuando sus elementos esenciales: sujeto activo, sujeto pasivo y el objeto se encuentren determinados o sean fácilmente determinables, de modo que su contenido resulte evidente y no permita interpretaciones extensivas para su comprensión.

Con relación al parámetro de ser expresa esta Corte, sostiene que: “para ser considerada expresa, debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos sobre el objeto y el alcance de la misma, su contenido debe estar manifiestamente escrito en la disposición y la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta”.⁹⁸

En este parámetro se establece, para que una obligación sea considerada expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos, con el fin de que no genere equivocaciones, tanto a su objeto como su alcance. En cuanto a su contenido debe estar escrita en la ley, sin que pueda derivar interpretaciones implícitas o inferencias indirectas.

Finalmente, sobre el parámetro de exigibilidad la Corte Constitucional del Ecuador sostiene que “para que una obligación sea exigible, no debe estar sujeta a condición o plazo que esté pendiente de verificarse”.⁹⁹ Con relación a este parámetro de

⁹⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, Juicio 71-21-AN/23, 20 de septiembre de 2023, 10.

⁹⁷ *Ibíd.*, 11.

⁹⁸ *Ibíd.*, 12.

⁹⁹ *Ibíd.*

exigibilidad, la obligación debe ser exigible, cuando esta no debe encontrarse sujeta a condiciones o plazos pendientes de cumplirse.

Es evidente que estos parámetros formales desarrollados por lo Corte Constitucional del Ecuador, han experimentado diversas modificaciones a lo largo del tiempo mediante su desarrollo jurisprudencial; por lo que, en el presente estudio se dio a conocer los criterios más relevantes.

Por otra parte, es importante, tener en cuenta el art. 56 num. 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a las causales de inadmisión, que en su parte pertinente dispone: “La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: (...) 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante”.¹⁰⁰

Al respecto, la doctrina referente al art. 56 num. de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina que:

esta causal de improcedencia señala una regla y una excepción a la misma. La regla general es que, si existiendo mecanismos judiciales ajenos a la acción por incumplimiento, los cuales avizoren la posibilidad de alcanzar el cumplimiento del acto, el accionante emplee esta vía procesal constitucional en lugar de hacer uso de los instrumentos, aquella se torna improcedente, asunto al que hemos calificado como inadecuado. Pero, por otro lado, la excepción se pone de manifiesto en caso que a pesar que el acto, cuente con otros medios judiciales para perseguir su cumplimiento, la negación de la acción pueda generar un perjuicio o daño grave e inminente para el accionante.¹⁰¹

En cambio, el Tribunal Constitucional en su criterio jurisprudencial, sostiene que: “Al hablar de daño inminente se quiere decir que hay potencialidad cierta de que pueda ocurrir, que el daño se esté produciendo; o bien, que exista la virtualidad de que los efectos dañosos se extienda en el tiempo, sin que se los pueda evitar o eludir”.¹⁰²

El presente criterio permite entender que el daño inminente hace referencia a la existencia cierta y próxima de afectación a un derecho, porque el daño está por producirse,

¹⁰⁰ Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, art. 56 num., 3.

¹⁰¹ Quintana Garzón Ismael, Las acciones por incumplimiento y de inconstitucionalidad por omisión, 1ra ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 303.

¹⁰² Tribunal Constitucional del Ecuador, Registro Oficial 493, 14 de enero de 2002, “Sentencia”, Caso 333-RA-01-I.S., 12.

porque se encuentra en ejecución o sus efectos lesivos pueden extenderse en el tiempo de manera irreversible o de difícil reparación.

Es necesario señalar que, en el buscador de la página web de la Corte Constitucional del Ecuador, denominado juriscopio no se ha encontrado criterios jurisprudenciales relacionado con la acción por incumplimiento respecto a la existencia de perjuicio o daño grave e inminente.

Una vez realizado el análisis del art. 93 de la carta fundamental, de los arts. 52 y 56 num. 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se puede establecer en el caso 15-14-AN relacionado con los extrabajadores del IESS. La acción por incumplimiento fue un mecanismo adecuado, porque la Corte admitió a trámite para garantizar la eficacia de un acto administrativo de carácter general, como es el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS, de 14 de mayo de 1996, garantizando la seguridad jurídica; sin embargo, al resolver este caso en sentencia, no resolvió de manera integral las pretensiones planteadas por los accionantes en su demanda.

A través de la plataforma informática denominado Juriscopio de la Corte Constitucional del Ecuador, se realizó la búsqueda avanzada de las decisiones emitidas por la Corte con relación al desarrollo jurisprudencial de la acción por incumplimiento vinculada al contrato colectivo. Como resultado, la plataforma arrojó las siguientes coincidencias: 1. Dos (2) sentencias aceptadas y son: 001-12-SAN-CC y 004-14-SAN-CC.

En la sentencia 001-12-SAN-CC, en su parte pertinente consta el detalle de la demanda, donde los accionantes solicitan “el cumplimiento del Mandato Constituyente N.º 8. publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 330 del 6 de mayo del 2008, que resolvió eliminar la intermediación laboral generalizada, por ser forma de precarizar las relaciones laborales”.¹⁰³

Alegan “Que trabajaron como Promotores de Seguridad Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por más de 180 días, con anterioridad a la aprobación del Mandato Constituyente N.º 8. bajo intermediación laboral para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito”.¹⁰⁴

¹⁰³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, Juicio 001-12-SAN-CC, 03 de abril de 2012, 1.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 2.

En este dictamen la Corte Constitucional analizó el incumplimiento de la Primera Disposición Transitoria del Mandato Constituyente 8, relacionada con la eliminación de la intermediación laboral y la obligación de incorporar directamente a los trabajadores tercerizados.

Además, la Corte, precisó sobre la naturaleza y finalidad de acción por incumplimiento, señalando que esta garantía constitucional tiene por objeto asegurar la aplicación efectiva de las normas que integran el sistema jurídico, siempre que contengan obligaciones de hacer o no hacer, que deben ser claras, expresas y exigibles, así también se enfatiza que esta acción constituye un mecanismo para corregir actuaciones u omisiones de la autoridades públicas que vulneren derechos constitucionales mediante el incumplimiento de disposiciones normativas.

Por lo que en sentencia se decidió “Aceptar la acción de incumplimiento propuesta [...] declarar el incumplimiento de la Primera Disposición Transitoria del Mandato Constituyente N.º 8 [...]”.¹⁰⁵

En la sentencia 004-14-SAN-CC, la pretensión concreta de los accionantes es demandar:

el incumplimiento de lo establecido en el Mandato Constituyente No. 8, específicamente el Art. 1, en concordancia con la Disposición Transitoria Primera del mencionado Mandato, por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y se ordene el inmediato cumplimiento de la norma de carácter supra-constitucional incumplida por parte de la Autoridad Municipal y precautelar esta manera los derechos fundamentales de los recurrentes así como su reparación material e inmaterial que el incumplimiento del Mandato Constituyente Ne. 8 ha causado y sigue causando en los accionantes, esto es el reintegrarlos a sus puestos de trabajo con los respectivos nombramientos definitivos.¹⁰⁶

Es necesario tener presente la manera en que la Corte Constitucional, desarrolla su criterio jurisprudencial respecto de la naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento, determinando lo siguiente:

La naturaleza jurídica de la presente garantía pretende el cumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles que surgen de las normas que integran el sistema jurídico, cumplimiento que no solo implica la aplicación formal de lo establecido en la disposición normativa, sino el acatamiento de otros deberes que deben mantener las autoridades públicas o particulares para el efectivo cumplimiento de la norma solicitada, principalmente el deber de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ibid., 10.

¹⁰⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, Juicio 004-14-SAN-CC, 23 de julio de 2014, 5.

¹⁰⁷ Ibid., 9.

En esta sentencia se evidencia una interpretación garantista de la acción por incumplimiento. La Corte no se limitó a verificar un cumplimiento formal de la norma, sino que analizó la actuación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en cuanto a la materialización efectiva del objetivo constitucional de erradicar la precarización laboral.

Por lo tanto, en sentencia resolvió “Aceptar la acción por incumplimiento propuesta [...] declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente N.º 8 [...]”.¹⁰⁸

En estos dos dictámenes emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador se puede apreciar que, tanto en su análisis como su fundamentación, la Corte asumió un rol garantista, no se limitó a verificar el cumplimiento formal de la norma. Por el contrario, estableció que esta acción constituye un mecanismo para corregir actuaciones u omisiones de las autoridades públicas que vulneren derechos constitucionales mediante el incumplimiento de disposiciones normativas.

2. Sentencia número: 004-10-SAN-CC, en la cual la Corte Constitucional del Ecuador, niega esta acción por incumplimiento.

En la mencionada sentencia, la accionante presenta:

acción de incumplimiento en contra del Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Señala la accionante que por haber prestado servicios en calidad de auxiliar de cocina, desde el primero de octubre de 1985 hasta el 18 de marzo del 2008 en el Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cumplidos el tiempo de trabajo y aportes al IESS, el 27 de febrero de 2008 presentó la renuncia a su cargo para acogerse a los beneficios de la jubilación patronal, fundamentada en el inciso segundo del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 24 de enero del 2008 [...] Alega existencia de ‘violación de trámite’ en relación a la liquidación total que debía percibir por haberse acogido a la jubilación, descuentos inmotivados de su liquidación, incumplimiento del Mandato Constituyente N.º 2, artículo 8, por cuanto se liquidó solo por sus años de trabajo, sin que se haya tomado en cuenta las horas extraordinarias desde el año 1985. Concluye que: ‘el perjuicio económico se deriva al no ser tomado en cuenta en la liquidación el Mandato 8, contados desde la fecha de ejecutoria en el plazo señalado con el 10% de recargo’. Es pretensión de la demandante que se ordene el pago de todos los rubros que se determine pericialmente, conforme establece el inciso primero del artículo 8, Mandato Constituyente N.º 2 [...].¹⁰⁹

La Corte Constitucional del Ecuador en este dictamen desarrolló un análisis sobre la naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento, señalando que la presente acción tiene por objeto asegurar la aplicación efectiva de las normas jurídicas y evitar que las

¹⁰⁸ *Ibid.*, 14.

¹⁰⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, Juicio 004-10-SAN-CC, 09 de diciembre de 2010, 2.

obligaciones contenidas en ellas queden sujetas a la discrecionalidad o inactividad de las autoridades públicas. Por lo tanto, la acción por incumplimiento constituye un mecanismo orientado a garantizar la vigencia del sistema jurídico y la seguridad jurídica.

Además, la Corte determinó que, para la procedencia de esta acción constitucional es indispensable que la norma requerida contenga una obligación de hacer o no hacer, que sea clara, expresa y exigible. Ante estos parámetros, la Corte determinó que la accionante pretendía una reliquidación de haberes laborales y el reconocimiento de rubros económicos, cuyos derechos pretendidos corresponde conocer y resolver en la justicia ordinaria.

En relación al Mandato Constituyente 2 la Corte, aclaró que los valores determinados en el art. 8 constituían límites máximos para la indemnización y no son montos fijos que puedan ser reconocidos en todos los casos. Además, es importante hacer notar que en el análisis de este dictamen la Corte, confirma que la accionante habría recibido el incentivo de jubilación previsto en el Contrato Colectivo Único de Trabajo a nivel nacional suscrito entre el Sindicato Único de Obreros del Instituto y el IESS, aduciendo que no existe incumplimiento normativo.

Es preciso enfatizar que la Corte Constitucional del Ecuador, en la referida sentencia, si realizó un análisis minucioso del Contrato Colectivo Único de Trabajo a nivel nacional suscrito entre el Sindicato Único de Obreros del Instituto y el IESS, determinando que la accionante recibió el incentivo por jubilación previsto en el mencionado contrato colectivo.

En esta sentencia se evidencia un criterio restrictivo de la acción por incumplimiento, limitando su alcance exclusivamente a obligaciones normativas expresas y no a controversias que implique un análisis probatorio de haberes laborales o rubros económicos.

3. Sentencia número: 71-21-AN/23, dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, en la cual se desestima la acción por incumplimiento.

En esta sentencia se analiza la acción por incumplimiento presentada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el supuesto incumplimiento del artículo 1 de la resolución 880 emitida por el Consejo Superior de la referida institución el 14 de mayo de 1996. La Corte Constitucional desestima la demanda, pues si bien la norma in examine contiene una obligación clara, expresa y exigible respecto a la jubilación patronal total, de su contenido no se desprenden beneficios de naturaleza contractual colectiva o el derecho a percibir un monto en específico por concepto de pensión jubilar.¹¹⁰

¹¹⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, Juicio 71-21-AN/23, 20 de septiembre de 2023, 1.

La sentencia 71-21-AN/23 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador constituye un importante desarrollo jurisprudencial relevante en cuanto a los límites de la acción por incumplimiento, con relación a los derechos derivados del contrato colectivo y de la jubilación patronal en el IESS. En este caso, los accionantes solicitaron el cumplimiento del art.1 de la Resolución 880, expedida por el ex Consejo Superior del IESS, en la cual argumentaron que el IESS incumplió el reconocimiento de la jubilación patronal al no aplicar la norma del Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo de 1994, para el cálculo de las pensiones jubilares patronales.

La Corte en su análisis determinó que la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la eficacia de las normas jurídicas y actos administrativos de carácter general que contengan obligaciones de hacer o no hacer, que sean claras, expresas y exigibles.

En cuanto a la existencia de la obligación la Corte estableció que el art. 1 de la Resolución 880 si contiene una obligación de hacer, en la que era posible identificar al sujeto beneficiario, al obligado y al objeto de la obligación. En el presente caso, el sujeto pasivo es el IESS, los beneficiarios: son los extrabajadores del IESS y el objeto, es garantizar los derechos económicos y beneficios sociales, incluida la jubilación patronal de lo extrabajadores del IESS.

La Corte Constitucional del Ecuador determinó que la obligación relacionada con la jubilación patronal es clara, expresa y exigible, al encontrarse expresamente determinada en el art. 1 de la Resolución 880 y que está sujeta a los requisitos establecidos en el Código del Trabajo. También, precisó que la referida obligación se limita exclusivamente al reconocimiento de la jubilación patronal conforme a la ley, excluyendo los beneficios económicos y sociales derivados del contrato colectivo antes mencionado.

Además, la Corte manifestó que los accionantes pretendían que se reconozca y ordene la reliquidación de las pensiones jubilares patronales aplicando el art. 29 del Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo de 1994, cuyo incremento va del 15% al 20 % del coeficiente utilizado para calcular la jubilación patronal. Ante esto, la Corte sostuvo que esta pretensión excede del objeto de la acción por incumplimiento.

Por ello, la Corte indicó que la acción por incumplimiento no es la vía adecuada para revisar fórmulas de cálculo, reliquidación de pensiones o dejar sin efectos actos administrativos como la Resolución 476 expedida por el IESS, cuando la mencionada Resolución ha superado el control de constitucionalidad. Consecuentemente, concluye que no existe incumplimiento de la obligación contenida en el art. 1 de la Resolución 880.

En este caso podemos ver una postura formalista por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, respecto de la acción por incumplimiento, en donde limita su alcance únicamente a obligaciones determinadas en el art. 1 de la Resolución 880, excluyendo interpretaciones que permitan integrar derechos adquiridos provenientes del contrato colectivo.

Desde una sana crítica es necesario considerar que, si bien la Constitución del República del Ecuador, incorporó a la acción por incumplimiento como un mecanismo destinado a asegurar la eficacia material de las normas jurídicas, actos administrativos de carácter general y las decisiones emitidas por autoridad competente. No obstante, la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido parámetros que va restringiendo su aplicación de normas legales.

Como se ha evidenciado en las diferentes sentencias antes mencionadas en este trabajo de investigación, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática y de manera reiterativa que la acción por incumplimiento que se reclama debe tener una obligación de hacer o no hacer, que sea clara, expresa y exigible, desarrollando criterio de procedibilidad centrados en la precisión normativa. Aunque, estos parámetros tienen como objetivo delimitar el ámbito de actuación de esta acción constitucional, su aplicación rígida tiende a disminuir su ámbito de protección, subordinando la tutela efectiva de derechos a requisitos evidentemente formales.

La acción por incumplimiento de la sentencia 15-14-AN/21, en el caso de los extrabajadores del IESS, cuya pretensión era el cumplimiento integral del art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS, en este juicio, pudo haberse constituido un mecanismo idóneo para exigir las obligaciones previamente reconocidas y garantizar la efectividad de los derechos económicos y sociales; sin embargo, en el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional del Ecuador estableció parámetros que limitó de manera considerable la activación de esta acción constitucional, especialmente cuando la controversia involucraba interpretación de normas derivadas del contrato colectivo.

Por esta razón, la mencionada sentencia es incompleta, porque no resuelve lo que expresa el art. 1 de la Resolución 880, estos es reconocer y conceder los derechos económicos y beneficios sociales, limitándose a resolver la jubilación patronal proporcional. En este contexto, los Jueces constitucionales, tenían la obligación de atender y resolver todo lo que los accionantes solicitaron en su demanda.

La sentencia 15-14-AN/21, de 10 de febrero de 2021, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, constituye un referente para la presente investigación. Su análisis y evaluación crítica tienen como finalidad determinar si la acción por incumplimiento constituyó un mecanismo adecuado para la protección de los derechos fundamentales, en particular los derechos económicos y beneficios sociales de los extrabajadores del IESS, determinados en el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS. Esta valorización se realiza en el contexto del cambio de relación laboral al que fueron sometidos los extrabajadores del IESS, al pasar del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, situación que incidió en el alcance y exigibilidad de los derechos previamente adquiridos.

Desde el punto de vista formal la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia antes referida reitera que la acción por incumplimiento procede únicamente en lo que determina el art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual dice “cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible”.¹¹¹

La norma prevista en el art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es aplicado de manera estricta realizando un análisis formal del contenido normativo antes que una valoración sustantiva de los derechos económicos y beneficios sociales determinados en el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional, celebrado 25 de agosto de 1994. Lo manifestado se puede evidenciar en el párrafo 46 de la Sentencia 15-14-AN/21, cuyo texto dice:

46. El artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En este orden, corresponde determinar si la norma contenida en el artículo 1 de la resolución No. 880 del extinto Consejo Superior del IESS cumple con estos presupuestos.¹¹²

Es evidente que, en el párrafo 46 de la sentencia 15-14-AN/21 se aplica de manera estricta el art. 52 de la Ley de Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, privilegiando un análisis formalista del contenido de la norma subjetiva, en detrimento de una valoración sustantiva más amplia orientada a la efectiva protección

¹¹¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009, art. 52.

¹¹² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador “Sentencia”, 11.

de los derechos económicos y beneficios sociales reconocidos en el art. 1 de la Resolución 880.

Con el fin de seguir exponiendo y valorando el alcance de la acción por incumplimiento, es necesario tener presente el párrafo 70 de la sentencia 15-14-AN/21, en el que se señala:

70. En su tenor literal, la obligación tiene doble contenido, que podría dividirse por un lado en los denominados derechos o beneficios sociales de orden individual y, por otra parte, la jubilación patronal; ambos adquiridos por los trabajadores del IESS a propósito de la transición de régimen antes comentada. Sobre el primer grupo, cabe indicar que el carácter general y amplio de las frases ‘derechos económicos’ o ‘beneficios sociales’ va en desmedro de la claridad de la obligación, dado que no se determina cuáles son éstos ni el origen de los mismos, que pueden provenir de la regulación legal o de alguna otra convención individual o colectiva entre los trabajadores y el ente demandado. Por lo tanto, estos derechos o beneficios no son fácilmente determinables, incumpliendo así con el parámetro de claridad exigido en esta acción.¹¹³

En el párrafo 70 de la sentencia 15-14-AN/21 se observa que la Corte constitucional delimita el contenido de los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual adquiridos por los extrabajadores del IESS, argumentando que la mencionada expresión resulta amplia e indeterminada. No obstante, esta delimitación se realiza sin tomar en cuenta, el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional de 1994, legalmente suscrito, en el cual tales derechos adquiridos se encuentran determinados de manera clara y precisa. Ante esto, la Corte concluye que no cumplen con el parámetro de claridad exigido para que proceda la acción por incumplimiento.

Es claro que la Corte Constitucional del Ecuador adoptó una decisión de carácter regresiva respecto de los derechos económicos y beneficios sociales adquiridos por los extrabajadores del IESS, contenidos en la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS, al impedir el avance en su alcance, protección y efectividad, lo que conlleva al deterioro del ejercicio de los derechos colectivos.

En definitiva, en el caso de los extrabajadores del IESS, la Resolución 880, expedida por el ex Consejo Superior del IESS, tuvo como finalidad garantizar que la transición del cambio de relación laboral no afectara los derechos adquiridos ya consolidados. Sin embargo, la ausencia de un análisis individualizado y de un enfoque orientado a la reparación efectiva, resultando una limitación del rol de la acción por incumplimiento como garantía jurisdiccional para la protección de derechos laborales colectivos.

¹¹³ *Ibíd.*, 17.

2. Inseguridad jurídica frente a derechos reconocidos por actos administrativos

El derecho a la seguridad jurídica constituye uno de los pilares fundamentales de un Estado constitucional de derechos y justicia, el cual “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.¹¹⁴

Por otra parte, en el ámbito administrativo público el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, establecido en el Código Orgánico Administrativo, determina que: “Las administraciones públicas actuará bajo los criterios de certeza y previsibilidad. La actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado [...]”.¹¹⁵

En tal virtud, este principio adquiere especial relevancia cuando las instituciones públicas del Estado, mediante actos administrativos válidos, reconocen derechos adquiridos que posteriormente son desconocidos o los dejan sin efecto, evitando un análisis minucioso de su contenido y alcance jurídico. En este contexto, como ocurrió con la Resolución 880, se garantizaron derechos económicos y beneficios sociales en favor de los extrabajadores del IESS; sin embargo, falta de reconocimiento y ejecución efectiva del IESS, generó un escenario de inseguridad jurídica.

Considerando, que el IESS en ejercicio de sus atribuciones establecidas en la ley expidió actos administrativos como son las Resoluciones 879 y 880, de 14 de mayo de 1996, a través de las cuales; por una parte, se efectivizó el cambio de relación laboral de los extrabajadores del IESS, del Código del Trabajo a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y, por otra parte, la Resolución 880 garantizó los derechos económicos y beneficios sociales en favor de los extrabajadores del IESS.

En consecuencia, el IESS como institución de servicio público, al reconocer los actos administrativos, esto es, las resoluciones antes mencionadas, no podría desconocer tales derechos contenidos en la contratación colectiva en favor de los extrabajadores del IESS, debiendo efectivizar estos derechos sin que medie un requisito previo y tampoco la interposición de una garantía jurisdiccional como es la acción por incumplimiento.

Los derechos derivados del Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional suscrito en 1994, constituye ley para las partes que intervinieron en su celebración, lo que implica que estos derechos gozan de una protección reforzada conforme al principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de

¹¹⁴ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 82.

¹¹⁵ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017, art. 22.

derechos económicos y sociales. Por lo tanto, el desconocimiento de estos derechos económicos y beneficios sociales en favor de los extrabajadores del IESS, constituye una regresión injustificada de derechos adquiridos.

3. Contraste entre el formalismo y garantismo en el control constitucional de los derechos laborales adquiridos

En el presente trabajo de investigación, es necesario precisar la definición de formalismo, estableciendo que: “[...] ‘formalismo’ judicial está vinculado con un modo de concebir la función judicial y de aplicar el derecho que entiende al sistema jurídico únicamente como un conjunto de reglas, cuya aplicación ha de llevarse delante de forma mecánica y solo teniendo en cuenta los elementos semánticos, fácticos y lógicos”.¹¹⁶

Así también, es importante tener en cuenta la siguiente concepción del formalismo, el cual “consiste en la aplicación o interpretación de los requisitos procesales [en especial, los formales] de modo tal que, aunque se consiga su finalidad que pretenden, se entiende que han sido incumplidos, con la consiguiente ineficacia procesal realizada sin atender ese requisito”.¹¹⁷

De lo expuesto, se puede decir que el formalismo se concibe como una forma de entender la función judicial que reduce el derecho a un conjunto cerrado de reglas, cuya aplicación se realiza de manera mecánica, atendiendo exclusivamente a criterios semánticos, facticos y lógicos, sin considerar el contenido sustancial de los derechos ni la finalidad constitucional.

Desde este punto de vista, el formalismo privilegia el cumplimiento exacto de las formas legales y procesales, entendidas como requisitos necesarios para la validez de los actos jurídicos.

Ahora bien, es necesario tener presente ciertas características del formalismo y son las siguientes:

1. “El derecho es un sistema completo y coherente, capaz de dar una respuesta correcta a toda cuestión jurídica [...]”.¹¹⁸ Al respecto, se puede colegir que el ordenamiento jurídico se concibe como un sistema lógico, coherente y

¹¹⁶ Juan B. Etcheverry, *Formalismo, activismo y discrecionalidad judicial* (Colombia: Dikaion, 2020), 341, <https://doi.org/10.5294/dika.2020.29.2.1>.

¹¹⁷ Gregorio Serrano Hoyo, *Formalismo y tutela judicial en la jurisprudencia del tribunal constitucional* (España: Ann. Fac. Der. U. Extremadura, 1992), 132, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/119296.pdf>.

¹¹⁸ Manuel Atienza, *El sentido del derecho* (España: Ariel, S. A., 2001), 277.

completo, capaz de dar respuesta a todo caso jurídico a través de la interpretación literal.

2. “Solo los legisladores y no los tribunales, pueden crear Derecho, como consecuencia de la doctrina de la división de poderes que sería un atributo inherente y necesario de cualquier sistema jurídico”.¹¹⁹ En esta característica se puede evidenciar la función limitada del juez, es decir, el magistrado no crea derecho sino aplica de manera mecánica la norma legal.
3. “Las decisiones judiciales sólo pueden justificarse deductivamente, esto es, según el [...] silogismo subsuntivo que requiere, como premisa mayor, una norma de tipo general y abstracto, y, como premisa menor, los datos fácticos del caso que se ‘subsumen’ en el supuesto de hecho de la norma, para inferir de ahí, como conclusión [...]”.¹²⁰

En cambio, en esta característica, se entiende que el juez, al momento de resolver un asunto jurídico, estructura su razonamiento mediante la aplicación del método deductivo, a través del silogismo jurídico. Este requiere de una premisa mayor, constituida una norma general y una premisa menor, conformada por los hechos de una situación particular, específica y concreta, los cuales se subsumen en el supuesto fáctico de la norma para arribar a la conclusión prevista en la norma legal.

4. “El derecho tiene o debería tener un carácter esencialmente estático; los cambios legislativos deben reducirse al mínimo y no implicar, en la medida de lo posible, una ruptura con respecto al derecho ya existente (en otro caso, difícilmente podría hablarse de ‘Seguridad jurídica’ que, para el formalismo constituye el valor supremo)”.¹²¹

La última característica expuesta respecto al formalismo tiene como finalidad garantizar la previsibilidad, certeza y la estabilidad normativa, evitando reformas constantes derivadas de cambios legislativos que produzcan ruptura en el derecho ya existente. En tal sentido, la seguridad jurídica prevalece incluso frente a consideraciones de justicia sustantiva.

Respecto al formalismo, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado en la sentencia 2886-19-EP/24, de 21 de febrero de 2024. Por ello, es importante dar a conocer el resumen del mencionado dictamen:

¹¹⁹ Ibid., 278.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de archivo emitido por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja al verificar una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia. Paralelamente, descarta una vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el auto de inadmisión del recurso de casación emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.¹²²

En el párrafo 5 de la sentencia arriba mencionada se evidencia un antecedente relevante, el cual dice: “El 26 de septiembre de 2019, la Sala Nacional inadmitió el recurso de casación por considerar que, en el recurso de casación y su escrito de aclaración, no se formuló la exposición formal, clara y precisa sobre el vicio que denuncia incumpliendo el numeral 4 del artículo 267 del COGEP”.¹²³

En cambio, en el párr. 31 de la sentencia antes referida, estableció que

aquella autoridad jurisdiccional deberá aplicar e interpretar las normas que regulan tal mecanismo, en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia del mentado derecho constitucional y la realización de la justicia, buscando subsanar la omisión de formalidad y de ese modo evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas, que de alguna manera dificulten el ejercicio material de los derechos constitucionales y adecuando sus actuaciones a la jurisprudencia de esta Corte.¹²⁴

Incluso, la Corte en el párr. 34 de la citada sentencia en mención, realiza una precisión e indica que: “De esta forma, esta Corte determina que en este caso el TCAT actuó con extremo formalismo y negó la aclaración sin que se evidencie el incumplimiento de un requisito insubsanable, lo cual produjo una traba irrazonable de acceso a la justicia y, por ende, una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva”.¹²⁵

En la Sentencia 2886-19-EP/24, de 21 de febrero de 2024, la Corte Constitucional del Ecuador evidenció un extremo formalismo, en el que se privilegia el cumplimiento estricto de las formas procesales por encima de consideraciones sustantivas, generando requisitos que producen obstáculos irrazonables de acceso a la justicia.

Con relación a la sentencia 15-14-AN/21, de 10 de febrero de 2021, la cual es objeto del presente estudio, en el párr. 71 se observa la adopción de un enfoque marcado de formalismo jurídico por parte de la Corte Constitucional, al establecer que

71. La redacción amplia y general de estos ‘derechos’ o ‘beneficios’ también es un impedimento para establecer el carácter expreso de la obligación; pues no está señalado en términos inequívocos ni específicos a qué prestaciones concretas se refiere, que no den

¹²² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 2886-19-EP*, 21 de febrero de 2024, 1.

¹²³ *Ibid.*, 2.

¹²⁴ *Ibid.*, 8.

¹²⁵ *Ibid.*, 9.

lugar a yerros o equivocaciones. Al no ser claros ni expresos, los ‘derechos económicos y beneficios sociales de orden individual’ contenidos en el artículo 1 de la Resolución 880 no pueden ser conocidos por medio de la presente acción por incumplimiento de norma; sin que sea necesario realizar el análisis sobre su exigibilidad.¹²⁶

En el párr. 71 de la mencionada sentencia, la Corte centra su razonamiento en que la supuesta amplitud y falta de claridad de los derechos económicos y beneficios sociales reconocidos en el art. 1 de la Resolución emitido por el ex Consejo Superior del IESS, en favor de los extrabajadores del IESS impide realizar un análisis de fondo sobre su exigibilidad. Consecuentemente, descarta el Segundo Contrato Colectivo Único de trabajo a Nivel Nacional de 1994, convenio con el cual se delimita de manera clara y concreta las pretensiones y los derechos adquiridos de los extrabajadores del IESS.

En cuanto al garantismo, también es necesario contar con la definición, entendida como “toda forma de proteger un derecho. Sobre la base de lo desarrollado hasta aquí, sostenemos ahora que garantía es todo mecanismo para hacer efectivo un derecho”.¹²⁷

Desde otra concepción se puede afirmar que “garantismo quiere ser la respuesta racional a la actual crisis de la democracia, a la deriva del derecho internacional y, al mismo tiempo, a la involución en curso de la cultura jurídica y política”.¹²⁸

En cambio, desde una visión más amplia, se dice que un sistema garantista “es aquel que se ajusta normativamente a un modelo en concreto —en este caso el constitucionalismo— y lo satisface de manera efectiva, caracterizándose, a su vez, en un plano epistemológico, como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo; en un plano político, como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y arbitrariedad, así como de maximizar la libertad”.¹²⁹

En este contexto, se puede afirmar que el garantismo es un modelo jurídico que concibe al derecho como sistema cuyo objeto es proteger los derechos fundamentales, en la cual toda norma y toda actuación estatal está acompañada de una técnica o mecanismo de tutela judicial orientado a minimizar la arbitrariedad y el ejercicio abusivo del poder.

Ahora bien, es importante dar a conocer la clasificación de garantías, las cuáles son: garantías normativas y jurisdiccionales.

¹²⁶ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 17.

¹²⁷ Ramiro Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad* (Quito: Ministerio de justicia y derechos humanos, 2008), 66.

¹²⁸ Luigi Ferrajoli, “El actual significado del garantismo”, *Revista UNED Universidad de Roma III*, n° 55 (2025). 92, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10098587>.

¹²⁹ Oscar Isaac García Martínez, “Garantismo y razonamiento judicial”, *Revista de investigación de la Corte Superior de Justicia de Huánuco*, n°5 (2022), 25, <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/iusVocatio/article/view/676>.

Las garantías normativas “corresponde al poder legislativo, y a todo órgano con potestad normativa. Consisten en la obligación de subordinar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos humanos, previstos en la Constitución, en los instrumentos de derechos humanos, en la costumbre internacional”.¹³⁰

En este sentido, puede sostenerse que las garantías normativas le corresponden a la Asamblea Nacional del Ecuador y a toda entidad de poder público que ejerza potestad normativa, cuya obligación es subordinar tanto en el plano formal como materialmente, las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico a los derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En cambio, las garantías jurisdiccionales “consisten en que un tribunal independiente pueda ejercer un control e imponga las medidas de reparación, ante violaciones o amenazas a los derechos humanos [...] se pueda lograr que las garantías jurisdiccionales protejan al máximo a todos los derechos fundamentales”.¹³¹

En cuanto a las garantías jurisdiccionales, estas tienen por objeto que un tribunal o corte independiente ejerza un control e imponga las medidas de reparación pertinentes ante violaciones o amenazas a los derechos humanos garantizando su protección integral.

En el presente caso, la acción por incumplimiento de conformidad a lo dispuesto en el art. 93 de la Constitución, como garantía constitucional, tiene como finalidad exigir a las autoridades estatales el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Una vez realizado el contraste entre formalismo y garantismo se puede concluir que en la sentencia 15-14-AN/21, de 10 de febrero de 2021, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, no garantizó y tampoco efectivizó de manera íntegra la protección de los derechos económicos y beneficios sociales reconocidos en el art. 1 de la Resolución 880, expida por el ex Consejo Superior del IESS en favor de los extrabajadores del IESS. Esta conclusión permite evidenciar la exclusión del análisis del Segundo Contrato Colectivo Único de trabajo a Nivel Nacional de 1994, convenio con el cual se delimita de manera clara y concreta las pretensiones y los derechos adquiridos de los extrabajadores del IESS.

Además, en las consideraciones y fundamentaciones de la sentencia 15-14-AN/21, de 10 de febrero de 2021, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador se evidencia

¹³⁰ Ávila Santamaría, *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, 71.

¹³¹ *Ibid.*, 72.

un marcado enfoque formalista, particularmente en los párrafos 46, 70 y 71 de la mencionada sentencia.

4. Posibles soluciones frente a la omisión de la Corte Constitucional en la decisión de la acción por incumplimiento de los extrabajadores del IESS

Es importante tener en cuenta lo dispuesto en el art. 436 num. 5 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece que:

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.¹³²

El precepto constitucional expuesto atribuye a la Corte Constitucional la competencia para conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento, configurándolas como un mecanismo de control orientado a garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico y la supremacía constitucional. Dicha Atribución no se limita a la verificación formal del cumplimiento normativo, sino que se proyecta a la efectividad material de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera sea su naturaleza o nivel jerárquico.

Previo a determinar las omisiones en la sentencia objeto del presente estudio, resulta tener presente el siguiente criterio de la Corte Constitucional emitido en el marco de una acción por incumplimiento. En el párrafo 32 de la sentencia 25-18-AN/21, de 22 de septiembre de 2021, la corte señaló que: “Se recuerda que el hecho de que una norma contenga una obligación sin plazo, no significa que las instituciones tienen la libertad de ignorarla. Si no contiene plazo, la obligación es exigible de forma inmediata y las instituciones públicas deben cumplir con la misma, y no esperar que los usuarios inicien acciones jurisdiccionales para exigir su cumplimiento”.¹³³

La Corte Constitucional precisó, en su análisis jurídico, que la ausencia de un término no puede interpretarse como una facultad discrecional para que las instituciones públicas difieran o ignoren el cumplimiento de una obligación normativa. Esta

¹³² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 436, num. 5.

¹³³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, *Juicio 25-18-AN/21*, 22 de septiembre de 2021, 6.

interpretación refuerza el principio de supremacía constitucional y el deber de cumplimiento directo por parte las autoridades públicas.

Una vez, aclarado la competencia de la Corte Constitucional del Ecuador para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, resulta necesario determinar las omisiones identificadas en la sentencia 15-14-AN/21, de 10 de febrero de 2021. Las cuales detallo a continuación:

1. En el párrafo 70 de la referida sentencia se identifica una omisión de análisis por parte de la Corte, cuyo texto señala lo siguiente:

70. En su tenor literal, la obligación tiene doble contenido, que podría dividirse por un lado en los denominados derechos o beneficios sociales de orden individual y, por otra parte, la jubilación patronal; ambos adquiridos por los trabajadores del IESS a propósito de la transición de régimen antes comentada. Sobre el primer grupo, cabe indicar que el carácter general y amplio de las frases ‘derechos económicos’ o ‘beneficios sociales’ va en desmedro de la claridad de la obligación, dado que no se determina cuáles son éstos ni el origen de los mismos, que pueden provenir de la regulación legal o de alguna otra convención individual o colectiva entre los trabajadores y el ente demandado. Por lo tanto, estos derechos o beneficios no son fácilmente determinables, incumpliendo así con el parámetro de claridad exigido en esta acción.¹³⁴

El criterio emitido por parte de la Corte Constitucional en este párrafo, al analizar el art.1 de la Resolución 880, expedida por el ex Consejo Superior del IESS, sostiene que la obligación allí contenida posee doble contenido. En razón de ello, la Corte procedió a dividirla en dos partes en primer lugar, los denominados derechos económicos o beneficios sociales de orden individual; y, en segundo lugar, lo relativo a la jubilación patronal.

Estas dos obligaciones frente a los extrabajadores del IESS, constituye el resultado del cambio de la relación laboral antes mencionado. Cabe indicar que, antes de dicho cambio en la relación laboral de los extrabajadores del IESS, se encontraban amparados por el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo de 1994.

Entonces, resulta necesario centrar el análisis en lo expuesto por la Corte respecto del primer contenido, en el cual se refiere de manera ambigua a los denominados derechos económicos o beneficios sociales de orden individual, señalando que estos poseen un carácter general y su ámbito es amplio. Este razonamiento, de poca profundidad constitucional omite examinar el contrato colectivo, el cual tiene un alcance jurídico, económico y social relevante, cuyos contenidos se encuentran claramente

¹³⁴ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, 17.

individualizados y definidos como derechos económicos y beneficios sociales reconocidos a favor de los extrabajadores del IESS.

2. En el párrafo 71 de la citada sentencia se observa otra omisión de análisis por parte de la Corte, cuyo texto determina que:

71. La redacción amplia y general de estos ‘derechos’ o ‘beneficios’ también es un impedimento para establecer el carácter expreso de la obligación; pues no está señalado en términos inequívocos ni específicos a qué prestaciones concretas se refiere, que no den lugar a yerros o equivocaciones. Al no ser claros ni expresos, los ‘derechos económicos y beneficios sociales de orden individual’ contenidos en el artículo 1 de la Resolución 880 no pueden ser conocidos por medio de la presente acción por incumplimiento de norma; sin que sea necesario realizar el análisis sobre su exigibilidad.¹³⁵

En este criterio, la Corte Constitucional sostiene que la redacción de los derechos o beneficios, es amplia y general, lo que, a su juicio, impide establecer el carácter expreso de la obligación. Es necesario señalar que la Resolución 880, dictada por el ex Consejo Superior del IESS, en su art.1 establece claramente y reconoce en forma expresa los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual de los ex trabajadores del IESS y que constan en el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional de 1994. Por esta razón los legitimados activos en su demanda solicitan el cumplimiento de los derechos antes mencionados.

No obstante, resulta evidente que la Corte omitió examinar el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional de 1994. Convenio en el cual se establecieron de manera clara y precisa las condiciones de las relaciones laborales individuales y colectivas de los extrabajadores del IESS. Dicha omisión incide directamente en la restricción del goce efectivo de los derechos adquiridos, desatendiendo el contenido normativo de este instrumento que dotaba de determinación y exigibilidad de los derechos económicos y beneficios sociales en cuestión.

Es necesario tener presente que, si la Corte determinó en su análisis que los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual eran imprecisos, desde mi criterio podría afirmarse como una apreciación inicial, que estos son indeterminados. Sin embargo, de haberse revisado las condiciones que rigen el contrato colectivo antes mencionado, habría sido posible establecerse su determinación y precisión sin mayor dificultad. Así puede identificarse claramente: 1. La bonificación por costo de la vida (art.25); 2. La bonificación por años de servicios (art. 26); y, 3. La cláusula relativa a la aplicación del contrato (art. 71).

¹³⁵ Ibid.

El art. 75 del contrato colectivo reviste especial relevancia, puesto que la Corte pudo haber establecido de manera inmediata su determinación y precisión. Esta cláusula dispone que, en caso de modificarse el régimen jurídico que actualmente regula las relaciones laborales entre el IESS y sus trabajadores, se mantendrá la vigencia de los derechos reconocidos en el presente contrato colectivo.

Así también, la cláusula dispone que, en los años subsiguientes los derechos adquiridos de carácter económico serán incrementados en un porcentaje equivalente al índice inflacionario. Esta estipulación, por su claridad y su contenido expreso pudo haber sido reconocida por parte de la Corte, ordenando su cálculo y aplicación efectiva en beneficio de los extrabajadores del IESS.

Frente a las omisiones analizadas es necesario dar a conocer las posibles soluciones:

La primera alternativa de solución sería que el IESS, en su calidad de institución de servicio público debe reconocer y cumplir las obligaciones pendientes que mantiene con los extrabajadores del IESS, sin supeditar su cumplimiento a la interposición acciones jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de los derechos económicos y beneficios sociales previstos en el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el Consejo Superior del IESS. Esta medida fundamentada en el deber de la administración pública de actuar conforme a los principios de legalidad, buena fe y responsabilidad, garantizando la plena vigencia de los derechos previamente reconocidos.

Como una segunda alternativa de solución consistiría en que los extrabajadores del IESS, cuya pretensión se enmarca en el ámbito laboral podrían acudir a la justicia ordinaria para exigir el cumplimiento de los derechos económicos y beneficios sociales previstos en el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS.

Finalmente, en la sentencia 15-14-AN/21, de 10 de febrero de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador, resolvió conceder la parte proporcional de la jubilación patronal en favor de los extrabajadores del IESS. En este punto, considero procedente la decisión adoptada por la Corte, al disponer el cumplimiento del contenido del art. 1 de la Resolución 880 expedida por ex Consejo Superior del IESS.

Esto se justifica en la medida en que, en el fondo de la demanda propuesta por los legitimados activos, una de las pretensiones consistía precisamente en el reconocimiento de la parte proporcional de la jubilación patronal. Para tal efecto, se debía considerar que los beneficiarios debieron cumplir veinte años o más de servicio continuo o interrumpido

de la institución, tomando en cuenta la fecha que se efectivizó la cesación en sus funciones, por medio de la supresión de sus partidas presupuestarias.

En cuanto a los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual, contenidos en el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS. La Corte, en la sentencia 15-14-AN/22, sostuvo en su fundamentación que estos no pueden ser conocidos por medio de la acción por incumplimiento de norma. Sin embargo, resulta evidente que se omitió examinar el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional de 1994. Convenio en el cual se establecieron de manera clara y precisa las condiciones de las relaciones laborales individuales y colectivas de los extrabajadores del IESS.

Tal omisión, incidió directamente en la restricción del goce efectivo de los derechos adquiridos, al desatender el contenido normativo de este instrumento, particularmente el art. 75 del contrato colectivo referido, cláusula que dotaba de determinación, precisión y exigibilidad de derechos económicos reclamados.

Conclusiones

El derecho al trabajo, reconocido como derecho fundamental en la Constitución de la República del Ecuador, no solo constituye un medio de subsistencia, sino una garantía directa de la dignidad humana, la igualdad material, realización personal y la justicia social. En este contexto, los principios constitucionales como la irrenunciabilidad, la progresividad, la intangibilidad y la prohibición de regresividad operan como límites materiales al poder legislativo, así como también, a las autoridades públicas de nuestro país, impidiendo que reformas o decisiones administrativas afecten derechos laborales previamente adquiridos.

Por lo tanto, cualquier modificación normativa de carácter constitucional que implique un cambio de relación jurídica laboral, debe ser analizada minuciosamente considerando los derechos constitucionales consagrados en la carta fundamental, así como los diversos tratados internacionales de derechos humanos, siendo entre uno de ellos, los convenios expedidos por la Organización Internacional del Trabajo, los cuales son aprobados y adoptados por el Estado ecuatoriano. Todo ello, con el propósito de garantizar que no se vulneren los derechos adquiridos ni se produzcan retrocesos injustificados en materia laboral.

Las fuentes formales del derecho del trabajo como la constitución, los instrumentos internacionales, la ley, reglamentos y, de manera relevante, la contratación colectiva conforma un sistema normativo jurídico integrado que fortalece la protección de los derechos de los trabajadores. En cuanto a los instrumentos internacionales del trabajo ratificados por el Ecuador, estos poseen jerarquía superior a las leyes ordinarias lo que obligan al Estado a observar y garantizar condiciones laborales dignas, así como el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva.

En tal virtud, el contrato colectivo no es un acuerdo contractual simple, sino una fuente formal del derecho del trabajo, no solo en el ámbito de derechos colectivos sino también en los derechos individuales. Este instrumento jurídico tiene respaldo constitucional, cuyo cumplimiento debe ser garantizado a través de mecanismos administrativos y jurisdiccionales efectivos, especialmente cuando se alega vulneración de derechos adquiridos.

La Resolución 880, de 14 de mayo de 1996, expedida por el ex Consejo Superior del IESS, constituyó un instrumento jurídico fundamental para el reconocimiento de los

derechos económicos y beneficios sociales de orden individual en favor de los extrabajadores del IESS, incluida la jubilación patronal proporcional. Estos derechos y beneficios se encuentran estipulados en el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional de 1994. Convenio en el cual se establecieron de manera clara y precisa las condiciones de las relaciones laborales individuales y colectivas de los extrabajadores del IESS. Por lo tanto, el análisis y fundamentación de la Corte Constitucional del Ecuador debió realizarse de manera íntegra conforme a los principios de intangibilidad y prohibición de regresividad de derechos.

Si bien, la acción por incumplimiento es un mecanismo adecuado para resolver en materia de derechos sociales y laborales, esta adquiere relevancia cuando estos derechos han sido reconocidos previamente en normas infra constitucionales o actos administrativos con fuerza obligatoria como la Resolución 880; sin embargo, la Corte no realizó un análisis minucioso de los derechos económicos y beneficios sociales de orden individual en favor de los extrabajadores del IESS, pese a que constan estos derechos en forma expresa en el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a Nivel Nacional de 1994; aduciendo que estos, no cumplen con parámetros de claridad exigidos en esta garantía jurisdiccional.

En la sentencia 15-14-AN/21, dictada por la Corte Constitucional, reconoce acertadamente la jubilación patronal proporcional, como una de las pretensiones planteadas por los extrabajadores del IESS, aplicable cuando se han cumplido veinte años y menos de veinticinco años de trabajo, siempre que la relación laboral haya terminado por acto intempestivo del empleador, en concordancia con el art. 188 del Código de Trabajo.

En el análisis de la sentencia 15-14-AN/21, se evidencia que la acción por incumplimiento, en el caso de los extrabajadores del IESS, no cumplió plenamente su finalidad garantista y tampoco fue un mecanismo de protección útil, debido a que su fundamentación y análisis adoptado por la Corte Constitucional se inclinó hacia un enfoque extremadamente formalista que limitó el alcance material de los derechos económicos y beneficios sociales reconocidos en el art. 1 de la Resolución 880 expedida por el ex Consejo Superior del IESS y el Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo a nivel nacional de 1994. Consecuentemente, este dictamen debilitó la protección de los demás derechos adquiridos, contrariando los principios constitucionales de progresividad y de no regresividad en materia de derechos laborales.

Las omisiones advertidas en el presente trabajo de investigación evidencian la necesidad de una interpretación más garantista por parte de la Corte Constitucional del Ecuador y de la actuación responsable por parte de las instituciones públicas, particularmente en este caso del IESS, con objeto de asegurar la protección real y efectiva de los derechos adquiridos, en el marco de la contratación colectiva y del Estado constitucional de derechos y justicia.

Bibliografía

- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Atienza, Manuel. *El sentido del derecho*. España: Ariel, S. A., 2001.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *Neoconstitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de justicia y derechos humanos, 2008.
- Colombia Corte Constitucional de Colombia. “Sentencia”. *T-832A/13*, 14 de noviembre de 2013.
- . “Sentencia”. *Juicio C-242/09*, 1 de abril de 2009.
- Corte IDH. Opinión consultiva OC-27/21, 5 de mayo de 2021.
https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp1.pdf.
- Corte IDH. “Sentencia 06 de junio de 2024 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Miembros del Sindicato Único de Trabajadores de ECASA (SUTECASA) vs. PERÚ*, 6 de junio de 2024.
https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_526_esp.pdf.
- Ecuador Tribunal Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. *Juicio 333-RA-01-I.S.*, 14 de enero de 2002.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. *Juicio 007-09-SEP-CC*, 19 de mayo de 2009.
- . “Sentencia”. En *Juicio 004-10-SAN-CC*, 09 de diciembre de 2010.
- . “Sentencia”. En *Juicio 001-12-SAN-CC*, 03 de abril de 2012.
- . “Sentencia”. En *Juicio 007-13-SAN-CC*, 07 de agosto de 2013.
- . “Sentencia”. En *Juicio 0016-13-SEP-CC*, 16 de mayo de 2013.
- . “Sentencia”. En *Juicio 004-14-SAN-CC*, 23 de julio de 2014.
- . “Sentencia”. En *Juicio 184-14-SEP-CC*, 22 de octubre de 2014.
- . “Sentencia”. En *Juicio 006-16-SIN-CC*, 27 de enero de 2016.
- . “Sentencia”. En *Juicio 3-11-AN/19*, 28 de mayo de 2019.
- . “Sentencia”. En *Juicio 15-14-AN/21*, 10 de febrero de 2021.
- . “Sentencia”. En *Juicio 7-14-AN/21*, 24 de marzo de 2021.
- . “Sentencia”. En *Juicio 45-17-AN/21*, 18 de agosto de 2021.
- . “Sentencia”. En *Juicio 25-18-AN/21*, 22 de septiembre de 2021.
- . “Sentencia”. En *Juicio 71-21-AN/23*, 20 de septiembre de 2023.

- . “Sentencia”. En *Juicio 2886-19-EP*, 21 de febrero de 2024.
- Ecuador. "Acta 17 Honorable Congreso Nacional", 12 de junio de 1995.
- . *Codificación de la Ley del Seguro Social Obligatorio*. Registro Oficial, Suplemento 21, 8 de septiembre de 1988.
- . *Código del Trabajo*. Suplemento del Registro Oficial 167, 16 de diciembre de 2005.
- . *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Segundo Suplemento Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 800, 27 de marzo de 1979.
- . *Decreto Ejecutivo 1896*. Registro Oficial 447, 6 de julio de 1994.
- . *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Registro Oficial 198, 6 de marzo de 1964.
- . *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009.
- . *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009.
- . *Mandato Constituyente 4*. Suplemento del Registro Oficial 273, 14 de febrero de 2008.
- . *Mandato Constituyente 8*. Suplemento del Registro Oficial 330, 6 de mayo de 2008.
- . *Reformas a la Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 863, 16 de enero de 1996.
- Ecuador IESS. “*Resolución 485, Consejo Superior del IESS*”, 6 de septiembre de 1983.
- . *Resolución 879, Consejo Superior IESS*, 14 de mayo de 1996.
- . *Resolución 880, Consejo Superior IESS*, 14 de mayo de 1996.
- . *Resolución 485 Consejo Superior del IESS*, 6 de septiembre de 1983.
- . Segundo Contrato Colectivo Único de Trabajo, 25 de agosto de 1994.
- Etcheverry, Juan B. *Formalismo, activismo y discrecionalidad judicial*. Colombia: Dikaion, 2020. <https://doi.org/10.5294/dika.2020.29.2.1>.
- Ferrajolli, Luigi. “El actual significado del garantismo”. *Revista UNED Universidad de Roma* III, n° 55 (2025): 89-100
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10098587>.

- García Martínez, Oscar Isaac. “Garantismo y razonamiento judicial”. *Revista de investigación de la Corte Superior de Justicia de Huánuco*, n°5 (2022): 17-40.
<https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/iusVocatio/article/view/676>.
- Giraldo Galeano, Sergio. “El principio de progresividad en Colombia. Una protección ineficaz de los derechos laborales”. *Revistas Memorias Forense* n.º 7, 2024.
- Monesterolo Lencioni, Graciela. *Curso de derecho laboral ecuatoriano*. Loja: Dykinson, S. L., 2014.
- . *Sistema regulatorio de empleados privados y obreros*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020.
- OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 22 de noviembre de 1969.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.
- OIT. *C087 - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*, 1948 (núm. 87), 9 de julio de 1948.
https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232.
- . “*C098 - Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*, 1949 (núm. 98)”, 1 de julio de 1949.
https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312243.
- ONU. *Declaración Universal de los Derechos humanos*, 10 de diciembre de 1948.
- . *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1996.
- Quintana Garzón, Ismael. *Las acciones por incumplimiento y de inconstitucionalidad por omisión*. 1.^a ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- Samaniego Tello, Jenny Karola, y Camila Téllez Garzón. *Manual práctico de litigio constitucional para servidores públicos*. Quito: Kidam, 2022.
- Serrano Hoyo, Gregorio. *Formalismo y tutela judicial en la jurisprudencia del tribunal constitucional*. España: Ann. Fac. Der. U. Extremadura, 1992.
<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/119296.pdf>.
- Trujillo Vásquez, Julio César. *Derecho del trabajo*. 3.^a ed. Quito: Centro de Publicaciones PUCE, 2008.
- Vásquez López, Jorge. *Derecho laboral colectivo*. Quito: Editora Jurídica Cevallos, 2010.