



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**Efectos jurídicos del Proyecto de Ley Reformativa a la Ley
Orgánica de Apoyo Humanitario**

AUTORA:

Espinel León, Juley Bethzaida

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

TUTOR:

Dr. Ycaza Mantilla Andrés Patricio, MSC.

Guayaquil, Ecuador

04 de septiembre de 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por **Espinel León, Juley Bethzaida**, como requerimiento para la obtención del título de **ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**.

TUTOR



electrónicamente por:
ANDRES PATRICIO YCAZAMANTILLA

f. _____
Dr. Ycaza Mantilla Andrés Patricio, MSC.

DIRECTORA DE LA CARRERA

f. _____
Ab. Nuria Pérez Puig-Mir, PhD (e)

Guayaquil, a los 04 días del mes de septiembre del año 2022



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, **Espinel León, Juley Bethzaida**


DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación: **Efectos jurídicos del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario**, previo a la obtención del título de **ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 04 días del mes de septiembre del año 2022

LA AUTORA

f. 
Espinel León, Juley Bethzaida



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS**

CARRERA DE DERECHO

AUTORIZACIÓN

Yo, **Espinel León, Juley Bethzaida**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la **publicación** en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación: **Efectos jurídicos del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario**, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 04 días del mes de septiembre del año 2022

LA AUTORA

f. 
Espinel León, Juley Bethzaida

REPORTE URKUND

URKUND

Documento: BORRADOR TRABAJO UTE JULY 1.docx (D143592256)

Presentado: 2022-09-04 18:07 (-05:00)

Presentado por: andres.ycaza@cu.ucsg.edu.ec

Recibido: paola.toscanini.ucsg@analysis.orkund.com

de estas 16 páginas, se componen de texto presente en 0 fuentes.

Lista de fuentes Bloques PAOLA TOSCANINI (paola.toscanini@cu.ucsg.edu.ec)

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil / TRABAJO DE TITULACION- HEIDY DOMENICA GAIBOR S...
	Universidad Central de Ecuador / (null)
	UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL / (null)
	Universidad Regional Autónoma de los Andes / (null)
	Universidad Central de Ecuador / (null)
	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR / (null)

Advertencias Reiniciar Compartir

TUTOR



firmado electrónicamente por:
PATRICIO YCAZAMANTILLA

f. _____

Dr. Ycaza Mantilla Andrés Patricio, MSc.

LA AUTORA:

f.  _____
Espinel León, Juley Bethzaida



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES Y
POLITICAS**

CARRERA DE DERECHO

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

f. _____

DR. XAVIER ZAVALA EGAS

DECANO

f. _____

AB. ANGELA MARÍA PAREDES CAVERO, MSC.

COORDINADORA DEL ÁREA

f. _____

AB. ALEXANDRA RUANO SÁNCHEZ, MSC.

OPONENTE

ÍNDICE

Contenido

RESUMEN	VIII
ABSTRACT	IX
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I	3
Marco teórico.....	3
Antecedentes históricos – jurídicos	3
Fenómeno jurídico.....	7
Naturaleza jurídica del fenómeno jurídico	9
CAPÍTULO II	12
Problema jurídico	12
Preguntas de investigación	13
Análisis – fundamentos jurídicos	13
Reformas que propone el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria	13
Impacto social y económico de los artículos reformados/derogados.....	15
Injerencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario en los derechos laborales.....	17
Importancia de los artículos derogados en el capítulo III y la disposición interpretativa del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.....	23
CONCLUSIONES.....	25
RECOMENDACIONES	26
REFERENCIAS.....	27

RESUMEN

Basado en la crisis económica y social producto de la pandemia por COVID-19, el Estado ecuatoriano usó el poder legislativo para generar apoyo en la población y evitar la profundización de la crisis. En este contexto, se generó la Ley de Apoyo Humanitario, en junio de 2020. Sin embargo, se propuso que la ley fuera reformada y parcialmente derogada por conflictos jurídicos de sus partes. Aunque la reforma fue vetada, el artículo propuso un análisis las partes de la reforma con visión jurídica de las partes de ley, haciendo especial énfasis en el aspecto laboral, compaginando cada aspecto con la realidad social y económica actual. El método usado fue el documental y sociológico. Como resultados se encontró que las reformas puntuales de los artículos de medidas humanitarias eran adecuadas. La derogación de los artículos en materia laboral es propicia por contener aproximaciones anticonstitucionales y por no encontrarse apegados a la realidad social y económica del país. La conclusión central es que la Ley de Apoyo Humanitario amerita ser mejorada, a fin de que tenga medidas de apoyo, integrales, articuladas, libres de inconstitucionalidades, y que estas medidas, sobre todo en materia laboral, sean favorables tanto para la parte trabajadora, como para la empleadora.

Palabras clave: Apoyo, humanitario, reforma, COVID-19, pandemia, Ecuador, derecho, laboral.

ABSTRACT

Based on the economic and social crisis resulting from the COVID-19 pandemic, the Ecuadorian State used its legislative power to generate support for the population and prevent the crisis from deepening. In this context, the Humanitarian Support Law was generated in June 2020. However, it was proposed that the law be reformed and partially repealed due to legal conflicts of its parts. Although the reform was vetoed, the article proposed an analysis of the parts of the reform with a legal vision of the parts of the law, with special emphasis on the labor aspect, reconciling each aspect with the current social and economic reality. The method used was documentary and sociological. As a result, it was found that the specific reforms of the articles on humanitarian measures were adequate. The repeal of the articles on labor matters is favorable because they contain unconstitutional approaches and because they are not in line with the social and economic reality of the country. The central conclusion is that the Humanitarian Support Law deserves to be improved, so that it has comprehensive, articulated support measures, free of unconstitutionality, and that these measures, especially in labor matters, are favorable for both the worker and the employer.

Key words: Support, humanitarian, reform, COVID-19, pandemic, Ecuador, law, labor.

INTRODUCCIÓN

La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, fue una medida optada por el Estado ecuatoriano sobre el marco jurídico para regular la sociedad en el momento de la emergencia por COVID-19, la cual estipuló varias medidas que buscaban aliviar la situación de escasez y paralización económica que la población experimentó, con un enfoque de solidaridad y empatía. La ley se registró oficialmente en junio del 2020, pero su debate legislativo y aplicación ha tenido algunos retos que resolver. Esto es, porque su impacto sobre todo en materia laboral no fue del todo medido, y aquello generó cierta afectación negativa sobre algunos sectores laborales.

Con base en esto, se estructuró un Proyecto de Ley Reformatorio que modificó algunos elementos en artículos de solidaridad con las personas más afectadas con la crisis, y que derogó casi todos los artículos relacionados con el empleo a causa de los problemas jurídicos que suponen. El proyecto de ley reformatorio está actualmente vetado por el Presidente de la República, lo que significa que en el futuro cercano no será debatido y se seguirán aplicando las medidas tal como fueron planteadas en 2020.

El presente análisis retoma los elementos del proyecto de ley reformatorio y los detalla, para comprender la necesidad de reforma, así como los problemas de la ley vigente como para llegar a someterse a reforma. En todo el artículo se expone una visión jurídica de las partes de ley, pero se compagina cada aspecto con la realidad social y económica que la generó y que se busca modificar con la ley. Para lograr esto la investigación se enmarca en una metodología documental, con enfoque sociológico ya que se quiere hacer relaciones con el ámbito social y contextual sobre la que opera la ley y su reforma a analizar. La investigación se divide en dos grandes partes, la primera contiene el marco teórico y contextual donde se cimienta el problema de investigación; la segunda parte detalla el problema de investigación, las preguntas guías y el análisis detallado de las partes del problema. Finalmente se exponen conclusiones y recomendaciones sobre los hallazgos realizados.

CAPÍTULO I

Marco teórico

Antecedentes históricos – jurídicos

Con el advenimiento de la pandemia por COVID-19 en marzo del 2020, la estructura económica del Ecuador se vio profundamente afectada por las restricciones de movilidad que se impusieron como medida de control sanitario. La emergencia sanitaria se convirtió, pues, en una emergencia económica de grandes proporciones.

La crisis económica por la pandemia generó en 2020, según análisis del Banco Central del Ecuador, pérdidas por reducción de la productividad de 16.381,7 millones USD, de los cuales 78,1% lo dejó de producir el sector privado (Banco Central del Ecuador, 2021). El sector productivo se vio frenado por la imposibilidad de obtener insumos por vía de la importación, especialmente aquellos que dependen de materias primas y productos chinos, ya que ese país aplicó una cuarentena estricta para evitar el traslado del virus (Vera-Ruiz y otros, 2021, p. 944).

El cuadro se agravó con la caída estrepitosa del precio del petróleo, la disminución de demanda de productos y el casi estancamiento de las importaciones, que significó la disminución drástica de ingresos para el país (Oyarvide-Ramírez y otros, 2021, p. 1324). El PIB de 2020 disminuyó 6,4% en un contexto de debilidad económica que se había gestado con anterioridad (Banco Central del Ecuador, 2021). La reducción del PIB en 2020 fue mayor que en 2016 a causa del terremoto de gran escala que asoló la costa norte del país. Esto significó una fuerte contracción económica que en 2020 no tenía fecha de fin, ya que el estado de excepción se mantuvo por muchos meses¹.

Ecuador poseía antes de la pandemia una deuda pública de 49,6% sobre el PIB de 2019 (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020, p. 5), por lo que panorama de drástica contracción económica del 2020 podía suponer una situación de crisis económica que tardaría años en revertirse. Los sectores más impactados en 2020 por la pandemia fueron

¹ Hasta mayo del 2021.

transporte, que cayó 21%, alojamiento y alimentos relacionados con el turismo 20,2%, construcción en obras públicas 16%, servicios profesionales variados se redujeron 13,6%, el comercio se redujo 0.9% y la manufactura 6,1%, incluso la producción primaria (agricultura, ganadería, caza y silvicultura) se redujo 2,9% (Becerra-Sarmiento y otros, 2021, pp. 445-446). Esto se tradujo en reducción e incluso eliminación de ingresos económicos para una parte de la población, despidos y cierre de empresas. Esta estimación concuerda con las investigaciones de Cajas-Guijarro (2021) que muestran que “las principales pérdidas de empleo se dieron en las actividades de alojamiento y servicio de comida, comercio, construcción, transporte, actividades primarias, manufactura” (p. 59).

Ecuador es un país con una tasa muy alta de micro, pequeños y medianos emprendimientos, en 2019, 90,9% de las empresas del país son microempresas (Observatorio de la PyME, 2021). Las microempresas ecuatorianas generan empleo y dinamizan la económica del país, pero también son muy vulnerables por su estructura mayoritariamente informal e ineficiente que les hace perecer en poco tiempo (González-Ramón y otros, 2022, p. 89).

Con la crisis por la pandemia las microempresas ecuatorianas, a la cual están afiliados 39% de los trabajadores del país, se vieron en situación de precariedad. Si bien muchas microempresas no cerraron por estar en el ámbito de producción primaria y comercio al detal, si se afectó la calidad de empleabilidad y salario de los trabajadores. Muchos de ellos ya normalmente devengaban salarios menores al Salario Básico Unificado y no poseen beneficios de Seguridad Social ni protección de seguridad laboral (González-Ramón y otros, 2022, p. 93). En este contexto, las consecuencias económicas de la crisis fueron percibidas primordialmente por el sector trabajador de la sociedad, quienes se encontraron con reducción de empleos, reducción del comercio y oportunidad para desarrollar oficios, reducción del turismo y de los servicios.

En este escenario, las secuelas de la pandemia en la economía produjeron desempleo y reducción del ingreso familiar, dado que “entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020 el ingreso laboral promedio se redujo en 10,2% en

términos reales” (Cajas-Guijarro, 2021, p. 59). Muchas familias entraron en crisis económica, mientras que los más pobres se encontraron en una situación de extrema vulnerabilidad (Cajas-Guijarro, 2021, p. 159). Para encargarse de los alimentos, 6 de cada 10 hogares dejaron de comprar medicamentos, pagar renta, servicios básicos o deudas adquiridas (UNICEF, 2022).

El medio adverso traído de años atrás y el panorama pesimista de recuperación temprana una vez culminara la pandemia (que no se sabía cuándo llegaría a su fin²), llevaron al gobierno ecuatoriano a producir acciones sociales, institucionales y legales para paliar las consecuencias de la crisis y producir asideros para que la población ayudase al Estado a no agravar la crisis. Una de las iniciativas gubernamentales en materia fue la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, que es del ámbito legal con un fin económico y social.

La ley se publicó en Registro Oficial el 22 de junio de 2020, luego de varias semanas de discusión donde se destacó la incidencia de los artículos de capítulo III “Medidas para apoyar la sostenibilidad del empleo” sobre la legislación vigente sobre el trabajo, los derechos laborales y los beneficios en materia (Celi, 2020). Con algunos cambios la ley fue finalmente publicada y aplicada.

La ley toca cuatro temas económicos de amplio impacto en la sociedad, el capítulo II es sobre “Medidas solidarias para el bienestar social y la reactivación productiva” que contiene pautas para no incrementar las deudas de las personas por gastos de arriendos, matriculas escolares, servicios básicos, seguros de salud, pago de créditos con entidades financieras y precios de elementos de la canasta básica. El capítulo III contiene “Medidas para apoyar la sostenibilidad del empleo”, que modifica algunas modalidades de trabajo, cambia factores de contratación y de la jornada laboral, en aras de evitar despidos masivos y cierre de empresas, ya que esto agravaría mucho la situación económica. El capítulo IV sobre “Concordato preventivo excepcional y medidas para la gestión obligaciones”, que marcaba la pauta

² Estimaciones indicaron que tomaría aproximadamente 3 años recuperar el estado económico mantenido antes de la pandemia.

para gestionar deudas y pagos pendientes de parte de empresas y diversos tipos de sociedades. La ley concluye con disposiciones generales, disposición derogatoria, disposiciones reformativas, disposición interpretativa y disposiciones transitorias; varias de ellas causan interés por el impacto de su contenido.

Con el transcurso de los meses se pudo observar que la ley no generó el alivio a la sociedad esperado. Por ejemplo, se observó ineficacia de la ley al darse despidos de médicos y el incumplimiento de otorgarle el nombramiento definitivo (artículo 25 de la ley). El origen de esto no solo estuvo en la actuación de las instituciones de salud, es decir, los empleadores, sino que se vio amparada por lo establecido en el Reglamento de la ley que condicionó los nombramientos de los servidores de la salud, dejándoles en desamparo (Heredia, 2020), y así además, por lo estipulado en la disposición transitoria novena de la ley. Sin embargo, con fecha 29 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad, tanto del art. 25, como de la disposición transitoria novena de la Ley de Apoyo Humanitario, mediante la sentencia No. 18-21-CN/21 y acumulado.

Así mismo, se dio de baja a 52.955 trabajadores en los primeros 21 días de vigencia de la norma (Torres, 2020). Para marzo de 2022 la estadística de finiquitos laborales ascendió a 1,6 millones³, 30.052 de ellos por fuerza mayor a pesar de la restricción de la ley de usar la pandemia para este causal (Zapata, 2022).

Los artículos relacionados con el ámbito laboral fueron, sin duda, los más polémicos. Esto debido a los cambios que planteó sobre la terminación de contratos laborales, modificación de los contratos, retiro parcial del Ministerio del Trabajo como garante del derecho al trabajo, aumento del poder del patrón sobre el empleado, reducción de la individualidad del contrato, factibilidad de liquidar la empresa al no contar con apoyo de los trabajadores para modificarles sus contratos de trabajo, entre otros factores que se analizarán en el artículo. Con base en los problemas legales del contenido y los efectos

³ Se debe considerar que no todos los finiquitos fueron necesariamente injustificados, incluso hubo un fenómeno mundial de renunciaciones, llamado La Gran Renuncia, el cual se ha evidenciado en el Ecuador.

que la ley generó en la sociedad se propuso una reforma de la ley, que comenzó a ser discutida en marzo del 2022 y que el 20 de julio del mismo año recibió veto total por parte del presidente Guillermo Lasso. Por lo que la ley vigente no tiene espacio para la reforma ni derogación parcial, como se estaba tramitando.

Fenómeno jurídico

Aboslaiman (2018) explica que un fenómeno jurídico es un contexto, situación o fenómeno social que genera interés jurídico (p. 23). Y está “vinculado con la especificidad del fenómeno jurídico, tratando de diferenciarlo de los demás fenómenos sociales a través del signo de la juridicidad. Todos los fenómenos jurídicos pueden contemplarse como fenómenos sociales [pero] no todos los fenómenos sociales son fenómenos jurídicos” (Aboslaiman, 2018, p. 25).

Aunque, explica Bossini (2016), el fenómeno jurídico “no es meramente acción, desarrollada en un lugar y un tiempo; en él no solo operan sustancias, cantidades, cualidades, relaciones o referencias a otras cosas, etc. [...] son más bien estados de cosas que no pueden ser significados por conceptos puros” (p. 70). Por lo que para comprender el fenómeno jurídico que atañe al análisis es necesario comprender el estado de las cosas que propició el interés jurídico.

En este análisis, el fenómeno social es la pandemia por COVID-19 que se diseminó desde Wuhan, China, su lugar de origen, por el mundo muy rápidamente (entre diciembre de 2019 y marzo del 2020). La enfermedad, si bien no es la más mortal conocida, tiene un poder de virulencia elevado por la facilidad con la que se transmite. Según Aguilar y otros (2020) algunos contagiados serían considerados super transmisores, ya que "individuos con una capacidad de transmitir el virus mayor al percentil 95, generando un número de casos secundarios mucho mayor al esperado por los transmisores comunes" (p. 144).

Las características del virus no solo lo convirtieron en una enfermedad de muy fácil transmisión, sino que algunos pacientes observaban complicaciones clínicas graves, como neumonía severa, insuficiencia respiratoria, trombosis pulmonares, así como también complicaciones por enfermedades

preexistentes (Molina-Molina, 2020, p. 74). Estos aspectos llevaron a declarar crisis sanitaria en la mayoría de países del mundo por la congestión de los servicios de salud, afectación del personal médico e incapacidad para atender medicamente todos los casos. La medida más radical para reducir los contagios y frenar la crisis sanitaria lo más pronto posible fue establecer una cuarentena total. Aquí es donde el fenómeno social se convirtió en jurídico.

El Estado ecuatoriano declaró el 16 de marzo de 2020 un estado de excepción por calamidad pública, amparado por el artículo 164 de la Constitución de la República. En el decreto se redujeron muchos de los derechos humanos y civiles en pro de reducir los contagios, tales como la libertad de tránsito, asociación y reunión, se estableció un toque de queda y solo se permitió el tránsito a los funcionarios de seguridad, salud y de algunos servicios y a la población en general solo se le permitía el desplazamiento para adquirir alimentos y medicinas (Decreto Presidencial No. 1017, 2020).

Como se indicó, la Constitución de Ecuador establece garantías para que el ejecutivo nacional tenga alcance para tomar decisiones de protección de la sociedad aun anulando ciertos derechos. El contexto de la pandemia se consideró calamidad pública. La regulación jurídica del tránsito afectó a la economía por la imposibilidad de desarrollar las actividades típicas de comercio, ya que la mayoría de los establecimientos permanecieron cerrados, el empleo se volvió telemático, la educación se hizo virtual, no había tránsito entre poblados, vuelos internacionales, turismo, etc.

Con la paralización económica afectó profundamente a toda la sociedad, pero muy especialmente a los trabajadores, quienes perdieron empleos y vieron reducidos sus ingresos. Las afectaciones por desahucios de alquileres, acumulación de deudas por impago de servicios, cuotas, créditos y demás llevó al Estado a tomar injerencia legal en el asunto. Especialmente porque los estragos de la pandemia estaban pulverizando los derechos de muchos sectores de la sociedad.

El criterio de juridicidad que llevó al Estado ecuatoriano a tomar el problema social que generó la pandemia como un aspecto jurídico a ser dominado por las reglas y normas jurídicas fue precisamente la interferencia de la pandemia

sobre los derechos de las personas. En este contexto, las reglas sociales implícitas y formales no tenían suficiente coactivo poder para organizar la solución del problema. Por lo que era necesario generar una coacción derivada del órgano especializado que tiene funciones constantes y definidas (Aboslaiman, 2018, p. 26). El fenómeno jurídico, por ende, es la creación de una ley de apoyo humanitario que se enfocó en generar elementos de coacción social para evitar que la sociedad cayera en una crisis muy profunda. Con la ley surgió el debate sobre el impacto de algunos artículos de dudosa constitucionalidad y con efecto sobre las dimensiones del derecho al trabajo, por lo que se produjo una ley reformativa que es el objeto de estudio.

Naturaleza jurídica del fenómeno jurídico

Naturaleza jurídica se refiere al estudio la composición, origen, esencia, características y modo de existir del fenómeno jurídico, lo cual conlleva a un análisis filosófico para comprender la definición del objeto y valoración social de estudio (Lois, 1956, p. 160). Para este artículo se tomará como naturaleza jurídica la estructura del fenómeno jurídico, con el fin de disgregar sus peculiaridades dentro del entorno social que contiene al fenómeno jurídico. Es decir, se examina cómo se configura el fenómeno.

En este orden de ideas, se tiene que el fenómeno jurídico, que es la creación de la citada ley como respuesta a la crisis económica y social que se gestó en la población ecuatoriana por causa de la pandemia por COVID-19, toma su forma en el contexto de crisis derivada de la pandemia. La ley, como su nombre indica, tiene el fin de generar un apoyo desde una perspectiva humanitaria para las personas naturales y jurídicas en estado de vulnerabilidad económica.

La economía se cimienta como el impulsor de una gestión enmarcada en proteger los derechos de las personas, ya que, sin empleo e ingresos económicos, la población general no puede satisfacer sus necesidades básicas como alimentación, vivienda y salud, mucho menos puede desarrollarse familiar e individualmente.

El contexto jurídico que posesionó al Estado para desarrollar un orden jurídico específico en este marco de vulnerabilidad económico-social fue la

Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos que exigen a los Estados a tomar medidas para proteger a la ciudadanía por medio de instrumentos jurídicos válidos, legítimos y beneficiosos.

La Constitución de la República del Ecuador especifica en su artículo 3.5 que es deber del Estado “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (Registro Oficial 449, 2008), por lo que la creación de la ley (y su posterior búsqueda de reforma) obedecen a esa planificación nacional con el objetivo de impulsar el desarrollo y el buen vivir. Por otro lado, en el marco de la crisis por pandemia, el Presidente de la República tiene la facultad de enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley en materia económica calificados de urgencia, para que sean analizados en un plazo muy corto al habitual (art. 140). El contexto y las estipulaciones de la Constitución hicieron posible la creación de una ley con enfoque en el apoyo humanitario para solventar algunas de las urgencias que generó la crisis.

La ley en sí misma, tal como se describió antes, contiene mandatos para reducir la carga económica de la población trabajadora, así como para proteger el empleo, los emprendimientos y permitir que, a pesar del contexto, la economía no se estancara. De esta manera se evitaría una crisis insalvable. La reforma de ley, por su parte, tiene su naturaleza jurídica en el mismo marco jurídico y fenómeno social ya detallado. La crisis por pandemia no ha desaparecido aun dos años después de su comienzo, si bien la crisis sanitaria parece haberse reducido importantemente con el conocimiento clínico del virus y la vacunación, los efectos económicos siguen presente, dando así espacio a que el fenómeno jurídico se mantenga.

En este contexto, el proyecto de ley de reforma toma en consideración los mismos elementos que la ley inicial, dar respuesta a la crisis económico-social que vive la población general, muy especialmente los trabajadores, promoviendo mejoras, extensiones, aumento cuantitativo y cualitativo del apoyo humanitario que implementó la ley en 2020. La reforma se aferra a la misma estructura lógica y naturaleza jurídica de la ley analizada en 2020 ya que se considera que la crisis sigue afectando los derechos de la población.

El análisis plantea discusiones sobre las reformas que se plantearon para la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 del 2020, con especial énfasis en el impacto económico y social de los cambios propuestos y su necesidad de retomar el debate legislativo.

CAPÍTULO II

Problema jurídico

El problema es que la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 vigente, contiene elementos que deben ser revisados debido a las afectaciones que causan para la sociedad, y en algunos casos, elementos que incluso van en contra de los preceptos emanados por la Constitución de la República. El reciente veto presidencial conlleva a que la ley se siga aplicando tal como fue concebida en 2020, manteniendo, por tanto, hasta la actualidad las problemáticas inherentes a su contenido.

El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 planteó varias reformas importantes de analizar, las cuales tienen impacto social, económico y jurídico que se están dejando de lado con el veto presidencial. Por lo que se quiere exponer, con fundamentos jurídicos, la importancia y necesidad de la revisión y adecuación del proyecto de ley reformativo para generar un marco jurídico más adecuado a las necesidades actuales de la población para paliar las consecuencias de la crisis económica y social que produjo la pandemia por COVID-19 en el territorio y orden social del Ecuador.

El análisis pondrá especial atención a las consideraciones del ámbito laboral, ya que la ley, desde la génesis de la ley, este aspecto generó inconformidad y debate jurídico y social respecto a las implicaciones laborales de sus artículos (contenidas en los artículos del capítulo III y disposición interpretativa, primordialmente), aunque no se dejará de tratar el resto de aspectos reformados. Es importante analizar los cuestionamientos desde una perspectiva que integre lo jurídico con lo social y económico, para dar más sustento al argumento de necesidad de continuar con la reformación de la Ley

Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 vigente.

Preguntas de investigación

1. ¿Cuáles son las reformas que propone el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19?
2. ¿Cuál es el impacto social y económico de los artículos reformados/derogados?
3. ¿Cuál es la injerencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19 en los derechos laborales?
4. ¿Cuál es la importancia de los artículos derogados en el capítulo III y la disposición interpretativa del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19?

Análisis – fundamentos jurídicos

Reformas que propone el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria

El proyecto de ley reformativa propone modificar varios artículos levemente, para agregar contextos o ampliar beneficios, como es el caso de pasar las rebajas en instituciones educativas de hasta 50%, que estaba en 25% o agregar específicamente pérdida de familiares por causa del COVID-19 como factor de aumento de la vulnerabilidad y dar detalle a la concertación de varios artículos. Por otro lado, en todos los artículos en que se indicó que la medida de apoyo humanitario estaría operativa hasta el fin del estado de excepción o un plazo específico después de ese decreto, se propuso el aumento de tiempo de la medida hasta que esté vigente la crisis sanitaria por consecuencia del COVID-19. Esto ayudaría a que muchas personas vulnerables se mantengan con el apoyo humanitario aun después de mayo de 2021, que fue cuando se levantó el estado de excepción.

En el aspecto de “Créditos productivos para la reactivación económica y protección del empleo en el sector privado” se eliminaron las concesiones a las entidades financieras. Este indica que estos organismos pueden ver

reducidos hasta “50% el impuesto a la renta del valor de intereses recibidos de pagos” por haber otorgado créditos durante 2020 (art. 10). Se deroga el artículo 11 sobre “Tasas de interés para la reactivación”, que establece que las entidades que operen con créditos pueden revisar sus tasas de interés de acuerdo a sustento financiero. En el artículo 12 se agrega que todas aquellas entidades financieras o no, que operen créditos, suspenderán los cobros a personas que perdieron familiares de hasta el cuarto grado de consanguinidad por causa del COVID-19, todo debidamente justificado.

Los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del capítulo III se derogan. Estos artículos establecen pautas para la preservación de fuentes de trabajo, incumplimiento de acuerdo entre partes, validez para acuerdos entre partes, modalidad de contrato especial emergente, reducción de la jornada de trabajo, cambios sobre vacaciones y seguro de desempleo.

Se agrega un nuevo artículo, el 36, en la sección de “Concordato preventivo excepcional y medidas para la gestión de obligaciones” sobre “Fijación de precios de costos médicos en el territorio ecuatoriano” que debe aplicar hasta finales del año 2022.

En las disposiciones reformativas, se agrega, en la nueva definición de teletrabajo para el Código del Trabajo, que, el trabajador virtual pueda desconectarse del trabajo 16 horas y no 12 horas. Así como también se agregó la especificación que al empleado público en modalidad de teletrabajo no se le debe descontar de su salario el costo del internet y planes de telecomunicaciones.

A la disposición interpretativa que contiene la ley sobre el artículo 169.6 del Código del Trabajo, se le añade explicación. El inciso en cuestión expone una de las causas para la terminación del contrato individual, esta es “por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar” (Codificación 17, 2005), la cual se debe interpretar que el caso fortuito implica que la empresa ya no funciona por causa del evento. la reforma añade que cuando el empleado no pueda, desde

todos los puntos de vista posible (financiero, técnico y social) continuar con la empresa. El proyecto de ley reformativa especifica que no debe aplicar esta terminación del contrato individual por caso fortuito en casos en que el empleador decida finiquitar a empresa ni cuando la empresa a pesar del evento que potencialmente podría hacerla cerrar. Esto con el fin de dar más contexto a la interpretación y que no sea en perjuicio del trabajador.

Impacto social y económico de los artículos reformados/derogados

Una vez descrito sucintamente los cambios operados en el proyecto de ley reformativa, es necesario comprender cuál es el impacto social y económico de los elementos modificados, ya que no se debe centrar la atención solo en lo jurídico por el contexto de crisis general en el que se dio la ley en 2020. En primera instancia es importante señalar que los artículos que delimitaban la aplicación de los artículos hasta el fin del estado de excepción cambiaron a fin de la crisis sanitaria a consecuencia del COVID-19.

Este aspecto es importante porque el estado excepción se levantó en mayo del 2021, por lo que los artículos 4, 5, 8, 12, 13 y 14 quedaron sin efecto en 2021, es decir, las personas beneficiadas con las medidas de apoyo humanitario hace tiempo dejaron de gozar los beneficios. Es comprensible que los institutos y empresas deban proteger sus ingresos, pero la ley vigente ya estipula condiciones para acceder a los beneficios específicos de apoyo humanitario. Por ejemplo, para no ser desahuciado de la vivienda o local comercial en arriendo y para obtener la suspensión temporal del desahucio debían cancelar al menos el 20% del valor adeudado y los comercios debían demostrar que sus ingresos se habían visto afectados al menos en 30% menos (art. 4). Por ende, las personas que no lograron esta pauta fueron desahuciadas, para beneficio del arrendador quien podía buscar un nuevo arrendatario.

Otras medidas de apoyo humanitario, como la “extensión de cobertura del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” para aquellos afiliados que quedaron en mora o cesantes por perder sus ingresos a causa de la crisis sanitaria o la “reprogramación de pago de cuotas por obligaciones con entidades del sistema financiero nacional y no financiero”, que no marcaban

un requisito de relevancia para acceder a la ayuda, debían extenderse más allá del cese del estado de excepción. Esto es porque los trabajadores que tuvieron impacto económico directo por la pandemia no se recuperaron con el fin de las restricciones de movilidad, sino que necesitan más tiempo para recuperar los ingresos y ponerse al día con las obligaciones institucionales.

Un reporte de encuestas realizadas el Banco Mundial indica que, a mediados del 2021, cuando ya había cesado el estado de excepción en el Ecuador, “27,2 por ciento de los trabajadores previamente formales había transitado a la informalidad, y las horas de trabajo promedio por semana se redujeron de 44,3 a 35,0” (Banco Mundial, 2022) lo que tiene amplia repercusión sobre los ingresos familiares. Con ello se puede indicar que la reforma de contenido que extiende las medidas de apoyo humanitario hasta el fin de la crisis sanitaria es más adecuada que hasta el fin del estado de excepción.

Otro tema a considerar es el artículo 10, que beneficia a las entidades financieras que otorgaron créditos para la reactivación económica entre abril y diciembre de 2020 por valor de 10.000 a 25.000, con la deducción del impuesto a la renta en 50% de los valores de intereses recibidos por pago de los préstamos. La medida genera beneficio solo a las entidades bancarias, quienes cobran los intereses y además no pagan el mismo impuesto a la renta que antes de la crisis, por lo que contribuyen menos a la recuperación económica global. Peor aún, la medida “no aborda nada referente a tasas de interés o facilidades para los deudores actuales en cualquier tipo de deuda contraída y se limita a ampliar los plazos para los pagos, lo que significa acumulación de éstos” (Tenorio-Rosero y otros, 2021, p. 93).

En este contexto, si bien la ley genera un apoyo a la sociedad en general estimulando a las entidades bancarias para que faciliten créditos, no da apoyo a los deudores para que tengan algún alivio en la presión de pagar dichos préstamos. Por ende, se incentiva el emprendimiento y la inversión en un contexto totalmente adverso para el emprendedor e inversor. Por estas razones, es adecuado que la reforma proponga la eliminación de este beneficio, aunque hizo falta agregar en la reforma algún beneficio para los deudores de créditos.

Respecto a la reprogramación de pago de cuotas obligaciones con el sistema financiero y no financiero, la reforma remueve la cláusula que estipula que la reprogramación debe ser aceptada por las entidades, dando a entender que es un deber de las entidades ofrecer o aceptar el trato de reprogramación de la deuda. Así mismo, la reforma añade una medida de apoyo humanitario para las personas que poseen tarjetas de crédito con entidades financieras u otros tipos de créditos, con la suspensión del pago de cuotas hasta por 90 días luego de superar la crisis en los casos en que las personas declaren haber perdido un familiar por COVID-19 o haber perdido el empleo. Esto es adecuado porque las obligaciones por pagos de cuotas de créditos generan una gran carga económica en los individuos y en las familias, especialmente considerando la baja educación financiera y el sobreendeudamiento que es común en el país (Orozco, 2022).

En el artículo 13 sobre la reprogramación del pago de cuotas de seguros también se agregó como condicionante haber perdido a un familiar por COVID-19. Como se ha discutido, la crisis económica de los individuos y las familias no acaba con el estado de excepción, incluso con encontrar un nuevo trabajo, sino que los efectos se mantienen en el tiempo y tener que solventar obligaciones inmediatamente puede generar crisis a largo plazo en las familias. Por lo que estos aspectos reformativos analizados hasta el momento son adecuados y generarían un impacto en la población destinataria del apoyo humanitario. Las entidades crediticias no se verían afectadas indefinidamente por las medidas ya que las limitantes son claras.

Injerencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario en los derechos laborales

Hasta el momento la reformativa de la ley propone cambios puntuales que expanden las medidas ya existentes y reacomoda otras que no generan apoyo humanitario equitativo. Sin embargo, son los artículos relacionados con el empleo los que más debate y análisis generaron. Se analizará uno por uno.

Artículo 16: Acuerdo mutuo trabajador-empleador para preservar las fuentes de trabajo: supone un espacio para que ambas partes acuerden de manera informada, sustentada y realista adecuaciones para que el empleador pueda

mantener a los mismos empleados aun en el contexto de reducción de comercio que generó la pandemia. Pero en la práctica es muy factible que solo el trabajador quien tiene que ceder condiciones para no perder su empleo. Esta situación “deja al trabajador en estado de desventaja, cuando las condiciones económicas pueden estar impuestas por el empleador” (González-Ortiz y Trelles-Vicuña, 2021, p. 149), es decir, al trabajador no le quedará de otra que aceptar las condiciones o perder la totalidad de sus ingresos. El artículo 16 coloca como condición que los acuerdos no podrán afectar el salario básico o el salario ya prefijado, es decir, que los trabajadores que ganen más de salario mínimo pueden ver reducidos sus ingresos hasta ese monto, pero queda un vacío importante sobre los trabajadores que devengan el salario básico.

Se debe recordar que el 25% de la población devenga en promedio 87,57 dólares mensuales por persona (línea de pobreza) y 10,7%, 49,35 dólares mensuales por persona (línea de pobreza extrema) (Instituto Nacional de Estadística de Censos, 2022), por ende, la población que recibe más del salario básico unificado puede ser muy baja. El artículo 16 de la ley no toma este aspecto en consideración. Según los análisis de Carrión (2021), desde la implementación de la ley de apoyo humanitario “se observa una pérdida de la calidad del empleo, un incremento del subempleo y la informalidad, así como un aumento del desempleo” (p. 32) por lo que su efecto no es el deseable en el contexto de vulnerabilidad económico que propició la pandemia.

Artículo 17: sanción por incumplimiento: Para contrarrestar el impacto que pueda tener el artículo precedente, la ley establece sanciones de acuerdo al Código de Trabajo para aquellos que incumplan los acuerdos bilaterales alcanzados. Incluso para los empleadores que llamen el caso fortuito como causal de terminación del contrato individual, serán penados con indemnización por despido intempestivo multiplicada por 1.5. Esta sanción no es relevante para los empleadores, ya que el sector empleador del Ecuador se tiene tradición con los despidos intempestivos (Sarango y Vivanco, 2018).

Así mismo, en el periodo de 01 de enero a 15 de marzo de 2020 se tuvieron 3884 despidos intempestivos en el Ecuador, mientras que entre el 16 de marzo de 2020 al 25 de febrero de 2021 la estadística no bajó, sino que subió

un poco, 4798 despidos intempestivos por mes (Ministerio del Trabajo, 2021). Estos datos muestran la ineffectividad de esta condición para el cumplimiento, por ende, se refuerza lo que se planteó en el análisis del artículo 16 y la derogatoria propuesta por el proyecto de reforma de ley.

Artículo 18: Condiciones para validar acuerdos bilaterales: La ley indica 4 condiciones para que los acuerdos entre empleador y trabajador sean válidos. La primera es que información financiera con la que se sustentan los acuerdos sea veraz e íntegra; la segunda es que los empleador no podrán modificar el estado financiero con distribución de dividendos o reducción del capital; la tercera es que si el acuerdo se logra con la mayoría de trabajadores, aquellos que no aceptaron el acuerdo se someterán a este obligatoriamente, mientras que en el contexto de contrato colectivo, decidirán los representantes legítimos; la cuarta condición es que si el empleador no logra llegar a consenso con los trabajadores y económicamente la empresa no se sostiene, puede proceder a liquidarla.

Las dos primeras condiciones son factibles. La tercera condición contradice el artículo 16, ya que este expone que “El acuerdo será bilateral y directo **entre cada trabajador y el empleador**”, mientras que luego indica que, si el acuerdo es aceptado por la mayoría, los demás deben atenerse. Esto va en contra de establecer un acuerdo entre cada trabajador con el empleador de manera directa. La cuarta condición también reduce el impacto del apoyo humanitario que se supone que desarrolla la ley, al darle espacio al empleador de salvar su capital liquidando la empresa, dejando desempleados a sus trabajadores. Si bien es legal y válido que toda empresa vele por sus intereses, se anula el aporte humanitario que plantea la ley.

Artículo 19: Contrato especial emergente: La ley establece una nueva modalidad de contrato individual de trabajo donde el empleador puede ofrecer al trabajador empleo por un año para actividades por situaciones emergentes de la empresa, con jornada laboral de mínimo 20 horas (es decir, que puede ser media jornada) y máximo 40 horas semanales, con remuneración y beneficios proporcionales. También se permite que el contrato termine por decisión unilateral del empleador o del trabajador. Si bien la intención de este nuevo tipo de contrato es permitir que el empleador genere empleo sin

compromisos a largo plazo ni inversiones, reduce la posibilidad del trabajador a acceder a beneficios laborales, lo que va en contra de lo que estipula la Constitución de la República respecto del derecho al trabajo, en el artículo 326.2 “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario” (Registro Oficial 449, 2008), por lo que las condiciones para este contrato tienen aproximaciones inconstitucionales. Por otro lado, la terminación de contrato puede ser unilateral antes del año de contratación y en este caso no se le califica a la terminación como intempestiva, lo que no acarrea consecuencias. El empleador solo deberá pagar salarios pendientes, bono por desahucio y beneficios de ley proporcionales.

Artículo 20: Reducción emergente de la jornada laboral: La ley permite que los empleadores reduzcan el horario de trabajo hasta 50%, lo que conlleva a reducción de salario en proporción, así como reducción de aportes a la seguridad social. La medida de apoyo a los empleadores puede usarse por dos años (no se limita a hasta que dure el estado de excepción como las otras medidas de apoyo humanitario). Una vez más se pone en tela de juicio la acepción de apoyo humanitario, pues los empleadores tienen amplios márgenes de movimiento por largo tiempo, pero los trabajadores no.

En este punto se debe recordar que buena parte de los trabajadores devengan salario básico unificado, el cual no cubre la canasta básica, o menos, entonces la reducción de jornada con reducción de salario coloca en precariedad a muchos trabajadores, lo que contradice los principios constitucionales de “garantía de una remuneración que permita el goce de una vida digna mediante un salario acomodado a las necesidades sociales reales del país” (González-Ortiz y Trelles-Vicuña, 2021, p. 150). El contrato va en contra del artículo 236.1 sobre los derechos laborales “El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo”, así como el artículo 328 “la remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia” (Registro Oficial 449, 2008), por lo que este artículo tiene aproximaciones inconstitucionales.

Artículo 21: Vacaciones: Se le da libertad total al empleador de estipular, unilateralmente, el cronograma de vacaciones por los siguientes dos años, incluso el empleador puede tomar las inasistencias al puesto de trabajo como vacaciones ya devengadas. Esta es una libertad inadmisibles a nivel social, ya que las vacaciones es un derechos social y laboral de todo trabajador y no tiene nada que ver con situaciones complejas como una pandemia. Así mismo, se indica que se puede “establecer [de forma unilateral] la compensación de aquellos días de inasistencia al trabajo como vacaciones ya devengadas”, por lo que los empleadores pueden tomar cualquier causal de inasistencias como vacaciones, lo que, en un contexto de emergencia sanitaria, con afectación de la salud física y mental de la población como la observada, considerar inasistencias como vacaciones es un fraude social. Así mismo, el que el empleador tome la decisión unilateralmente va en contra del artículo 327 de la Constitución, “La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa”, por lo que este artículo tiene aproximaciones inconstitucionales.

Artículo 22 y 23: Seguro de desempleo: Este artículo sí tiene una medida de apoyo humanitaria, aunque un poco parcial, ya que no reduce restricciones para acceder al seguro de desempleo. Mantiene la exigencia del IESS de tener 24 meses de aportaciones, con al menos seis meses de ellas consecutivas, pero reduce la condición de estar 60 días desempleado a solo 10 días; pero restringe al exigirse que “debe verificarse previamente el aviso de salida registrado por el Empleador en el IESS”, por lo que, si el empleador se retrasa en el trámite, el desempleado no puede acceder al beneficio.

Con este análisis de cada artículo de esta sección, es entendible que el proyecto de ley reformativa propusiera la derogación de estas medidas que precarizan el empleo y no apoyan humanitariamente al trabajador.

Los últimos artículos de este capítulo sobre el empleo son, artículo 24 sobre la “priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local” que tiene por fin dinamizar la economía local, y el artículo 25 sobre “Estabilidad de trabajadores de la salud”, que impone que solo por el contexto de servicio que prestaron en medio de la emergencia sanitaria, los servidores de la salud con contrato ocasional, previo concurso

de méritos y oposición, se les considerará ganadores y se les concederá nombramiento definitivo inmediato.

En la sección de disposiciones reformativas se agregó a la nueva definición de teletrabajo 16 horas de desconexión en vez de 12, así como como la aclaratoria de que los equipos y costo del servicio de internet no debe ser descontado del salario del trabajador, lo mismo para el servidor público. Esto es muy importante porque muchos trabajadores tuvieron que invertir de su propio dinero para adecuar su hogar para operar virtualmente, comprando mobiliario o suscribiéndose a planes de internet (Silva, 2020), inversiones que no son compatibles con las reducciones de jornada y salario propuestas antes.

El último elemento laboral a analizar de parte de la ley es la disposición interpretativa, la cual establece que la manera de terminación del contrato por caso fortuito implica que la empresa, por ese contexto fortuito, no puede seguir operando de total y definitivamente, por lo que la empresa no hará actividades ni de manera presencial, ni por medios telemáticos ni otros alternativos. La disposición interpretativa buscaba eliminar la mala utilización de este causal de terminación de contrato por parte de empleadores, quienes podían apearse a al caso fortuito, indicando que la pandemia y la crisis sanitaria les permitiría despedir trabajadores sin sanciones. Sin embargo, la disposición interpretativa resulto más que ineficiente.

Así lo demuestra la Sentencia No. 23-20-CN y ACUMULADOS/21 de la Corte Constitucional del Ecuador, donde se analizan 14 casos de despido intempestivo por caso fortuito y los jueces que analizaban las demandas laborales cuestionaron la constitucionalidad de la disposición interpretativa. En todos los casos se indicó que la interpretación hacía que el trabajo del juez para determinar si el causal de terminación era válido o no, se estancó al no poder verificar en cada caso el contexto social y económico de las empresas que se acogen a este causal, ya que la disposición no ayuda a interpretar, sino que agrega elementos nuevos al análisis de la causal. También se contradice al colocar como condición el cese total de operaciones, ya que no importa porque razón cesaron las operaciones (Caso No. 23-20-CN y Acumulados, 2021, p. 7).

La Corte, en el análisis del problema estableció que los jueces que tienen que resolver los casos que produjeron la consulta no apliquen la disposición interpretativa. Para los casos ocurridos que señalen la terminación laboral por caso fortuito no aplica la disposición interpretativa. El efecto futuro de la disposición se analiza en la causa 49-20-IN y Acumulados de la Corte Constitucional donde se analiza la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario⁴, pero la causa aun no genera sentencia.

La propuesta de ley reformativa tampoco echa luz sobre el asunto, porque solo añade más dimensiones a la interpretación, que posiblemente genere las mismas inconsistencias sobre lo que debe ser una interpretación. Esto es, añade nuevos elementos al análisis, como el cierre parcial del negocio, que equivale a una aplicación parcial del caso fortuito. También dispone restricciones que no se correlacionan con una interpretación, como es la prohibición de aplicar la figura al cese definitivo por voluntad del empleador, si bien trata de prevenir un mal uso, cae en los mismos problemas que lo analizado en la sentencia.

Importancia de los artículos derogados en el capítulo III y la disposición interpretativa del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

El Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario al momento de la redacción de este análisis está vetado, lo que significa que los puntos tratados no serán debatidos en la Asamblea Nacional. Como resultado de este artículo se debe señalar que la derogación (como mínimo la revisión exhaustiva y modificación) de los artículos del capítulo III y la disposición interpretativa de la ley son adecuados y necesarios, ya que afectan el desarrollo de los derechos de los trabajadores, además que muchos aspectos tienen aproximaciones inconstitucionales. La Corte Constitucional, así mismo, se pronunció sobre la disposición interpretativa, por lo que no se puede usar.

Con ello se puede decir que la propuesta de reforma tiene cabida en este contexto social y económico que vive la población ecuatoriana, si bien la ley

⁴ <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaCausa.aspx?numcausa=49-20-IN>

tiene puntos a su favor y tiene una visión de apoyo para superar la crisis, carece de un enfoque integral que trabaje sobre las raíces de varios problemas que aborda. Por otro lado, su falta de articulación muestra una visión concentrada y de verificación del contexto social (especialmente el laboral) hace que la ley sea ineficiente para el objetivo que se propone.

CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario es una iniciativa que se generó en torno a los problemas jurídicos y sociales que plantea la actual redacción de la Ley de Apoyo Humanitario del 2020. En el análisis se demostró que la propuesta de reforma tiene sustento en el contexto social y económico que vive el país a partir de la crisis por pandemia, por lo que es necesario atender a debate legislativo para modificar algunos artículos y generar así un adecuado apoyo humanitario.
2. La Ley de Apoyo Humanitario tiene medidas muy puntuales y se enfoca en el beneficio del empleador. Si bien esta área no debe ser descuidada, el apoyo debe ser equitativo para estimular el desarrollo integral del sector laboral.
3. Los artículos del capítulo III, relacionados al empleo, fueron construidos de manera poco articulada con la realidad social. Así mismo, las implicaciones de los cambios, a pesar del contexto adverso y de emergencia, van en contra de algunos preceptos constitucionales.
4. La disposición interpretativa sobre el caso fortuito como causal de terminación del contrato laboral generó problemas de aplicación, por lo que la Corte Constitucional recomendó no usarlo. Esta disposición queda pendiente de ser mejorada en el futuro.

RECOMENDACIONES

1. A partir de análisis realizado, es factible recomendar una futura investigación que se centre en proponer las mejoras más adecuadas para generar un apoyo humanitario integral. Es decir, una mejora de la reformada ley analizada.
2. El esquema jurídico en materia laboral necesita revisión en su totalidad, pues en un momento de crisis como el actual es donde sale a relucir con mucho énfasis las fallas del sistema y la falta de articulación de las medidas legales laborales respecto de la realidad social que se vive.
3. La investigación presente puede ser ampliada abordándola como un trabajo de cuarto nivel, para así ampliar el análisis con un enfoque aún más integral, aumentando los datos del contexto social y el análisis de la articulación entre leyes vigentes en el Ecuador.

REFERENCIAS

- Aboslaiman, L. (2018). Teoría social contemporánea: los fenómenos jurídicos. / *Congreso Nacional de Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Córdoba. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/15589>
- Aguilar, N., Hernández, A., y C., I. (2020). Características del SARS-CoV-2 y sus mecanismos de transmisión. *Revista Latinoamericana de Infectología Pediátrica*, 33(3), 143-148. <https://doi.org/10.35366/95651>
- Asamblea Nacional. (2022). *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19*.
- Banco Central del Ecuador. (12 de mayo de 2021). *La pandemia por el COVID-19 generó una caída en el PIB de 6,4% de marzo a diciembre de 2020*. <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1427-la-pandemia-por-el-covid-19-genero-una-caida-en-el-pib-de-6-4-de-marzo-a-diciembre-de-2020>
- Banco Mundial. (2022). *Tomando el pulso de América Latina y el Caribe después de la pandemia. Resultados por país: Ecuador*. Banco Mundial y el PNUD. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/una-recuperacion-desigual-tomando-el-pulso-de-america-latina-y-el-caribe-despues-de-la-pandemia>
- Becerra-Sarmiento, M., Valencia-González, E., y Revelo-Oña, R. (2021). Análisis del desempleo durante la pandemia COVID-19 y el impacto en diferentes sectores económicos del Ecuador. *Digital Publisher CEIT*, 6(3), 442-451. <https://doi.org/https://doi.org/10.33386/593dp.2021.3.454>
- Bossini, L. (2016). La inteligibilidad de los fenómenos jurídicos y la justicia. *Prudentia-luris* (82), 67-75. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/3179/1/inteligibilidad-fenomenos-juridicos-justicia.pdf>
- Cajas-Guijarro, J. (2021). *COVID-19: la tragedia de los pobres. Entre crisis, sindemia y otros males*. Plataforma por el Derecho a la Salud/Fundación Donum/FOS. <https://saludyderechos.fundaciondonum.org/wp-content/uploads/2021/07/Covid-tragedia-de-pobres.pdf>
- Carrión, D. (2021). *Efectos de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario en la estructura del mercado laboral ecuatoriano*. Friedrich Ebert Stiftung, Observatorio del Trabajo y el pensamiento crítico de la Universidad Central del Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/18564.pdf>
- Casos No. 18-21-CN y 29-21-CN, sentencia No. 18-21-CN/21 y acumulado (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2021). http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2
- Caso No. 23-20-CN y Acumulados, Sentencia No. 23-20-CN y Acumulados/21 (Corte Constitucional del Ecuador 01 de diciembre de 2021). http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2
- Celi, E. (24 de abril de 2020). *Reformas laborales, lo más polémico de la Ley Humanitaria*. Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/politica/reformas-laborales-polemico-ley-humanitaria/>
- Decreto legislativo 0. Registro Oficial 449. Constitución de la República del Ecuador Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.*
- (2020). *Decreto Presidencial No. 1017*. <https://www.defensa.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2020/03/Decreto_presidencial_No_1017_ 17-
Marzo-2020.pdf

- González-Ortiz, C., y Trelles-Vicuña, D. (2021). Análisis de la “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19” y su posible vulneración a los derechos laborales. *FIPCAEC*, 6(2), 137-156. <https://doi.org/https://doi.org/10.23857/fipcaec.v6i3.391>
- González-Ramón, E., Ramírez-López, G., Serdán-Valencia, K., Morales- Ochoa, C., y Scaffy Vivero, J. (2022). Las microempresas como entes generadores de empleo en el Ecuador. *593 Digital Publisher CEIT*, 7(3), 86-95. <https://doi.org/doi.org/10.33386/593dp.2022.3.1073>
- Heredia, V. (24 de diciembre de 2020). *Gremios irán por medidas judiciales ante 'incumplimiento' de Ley Humanitaria*. El Comercio: <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/gremios-medidas-judiciales-ley-humanitaria.html>
- Instituto Nacional de Estadística de Censos. (2022). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2022 (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2022/Junio_2022/202206_PobrezayDesigualdad.pdf
- Lois, J. (1956). Sobre el concepto de "naturaleza jurídica". *Anuario de filosofía del derecho*, 159-182. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-1956-10015900182
- Ministerio del Trabajo. (2021). *Indicadores laborales*. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2021/02/cifras25.pdf?x42051>
- Molina-Molina, M. (2020). Secuelas y consecuencias de la COVID-19. *Medicina Respiratoria*, 13(2), 71-77. <http://www.neumologiaysalud.es/descargas/R13/R132-8.pdf>
- Observatorio de la PyME. (2021). *Preguntas PyME N°53*. https://www.uasb.edu.ec/observatorio-pyme/wp-content/uploads/sites/6/2021/04/faq_53.pdf
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020). *Impacto financiero del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas*. OCDE. <https://www.oecd.org/dev/Impacto-financiero-COVID-19-Ecuador.pdf>
- Orozco, M. (25 de febrero de 2022). *En Ecuador 250.000 personas tienen más de cinco tarjetas de crédito*. Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/tarjetas-credito-ecuador-endeudamiento/>
- Oyarvide-Ramírez, H., Murgueytio-Montenegro, J., y Oyarvide-Estupiñán, N. (2021). Análisis del impacto económico y social por la pandemia del COVID 19 y su influencia en los emprendimientos ecuatorianos. *Dominio de las Ciencias*, 7(2), 1320-1342. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.23857/dc.v7i2.1883>
- Registro Oficial Suplemento 167. Código del Trabajo, Quito 16 de diciembre del 2005.*
- Registro Oficial Suplemento 229. (2020, 22 de junio). Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19.*
- Sarango, J., y Vivanco, G. (2018). El despido intempestivo frente a los derechos constitucionales ecuatorianos. Necesidad de reformulación. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(2).

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202018000200181

- Silva, M. (29 de julio de 2020). *El teletrabajo demanda inversión por parte del empleado*. El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/teletrabajo-inversion-empleados-equipos-empresas.html>
- Tenorio-Rosero, M., Veintimilla-Almeida, D., y Reyes-Herrera, M. (2021). la crisis económica del COVID-19 en el Ecuador: implicaciones y proyectivas paa la salud mental y la seguridad. *Revista Investigación yDesarrollo*, 13, 88-102. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.31243/id.v13.2020.1008>
- Torres, W. (16 de julio de 2020). *253.000 contratos laborales se han terminadodesde el 1 de marzo*. Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/contratos-laborales-terminados-desde-marzo/>
- UNICEF. (24 de marzo de 2022). *Los efectos de la pandemia en el bienestar de los hogares en Ecuador. Encuestas ENCOVID, resultados 2020- 2022*. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/los-efectos-de-la-pandemia-en-el-bienestar-de-los-hogares-en-ecuador#:~:text=El-total-de-los-hogares,2020-a-1825-en-2022.>
- Vera-Ruiz, D., Tumbaco-Chilan, R., y Concha-Ramirez, J. (2021). El impacto económico causado por el covid-19 en las empresas ecuatorianas del sector comercial. *Polo del Conocimiento*, 6(4), 941-955. <https://doi.org/10.23857/pc.v6i4.2619>
- Zapata, B. (6 de mayo de 2022). *A casi dos años de la Ley Humanitaria, aúnse registran despedidos por fuerza mayor o caso fortuito en Ecuador*. El Universo: <https://www.eluniverso.com/noticias/informes/a-casi-dos-anos-de-la-ley-humanitaria-aun-se-registran-despedidos-por-fuerza-mayor-o-caso-fortuito-en-ecuador-nota/>


DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Espinel León, Juley Bethzaida**, con C.C: # 120766130-5 autora del trabajo de titulación: **Efectos jurídicos del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario**, previo a la obtención del título de **ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, a los 04 días del mes de septiembre del año 2022.

f. 
Espinel León, Juley Bethzaida
C.C: 120766130-5

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA			
FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACION			
TEMA Y SUBTEMA:	Efectos jurídicos del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.		
AUTORA:	Juley Bethzaida, Espinel León		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Dr. Ycaza Mantilla Andrés Patricio, MSc.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
FACULTAD:	Jurisprudencia		
CARRERA:	Derecho		
TITULO OBTENIDO:	ABOGADA DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	04 de septiembre del 2022	No. DE PÁGINAS:	29
ÁREAS TEMÁTICAS:	Derecho, Social, Economía.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Apoyo, Humanitario, Reforma, COVID-19, Pandemia, Ecuador, Derecho, Laboral.		
RESUMEN:	<p>Basado en la crisis económica y social producto de la pandemia por COVID-19, el Estado ecuatoriano usó el poder legislativo para generar apoyo en la población y evitar la profundización de la crisis. En este contexto, se generó la Ley de Apoyo Humanitario, en junio de 2020. Sin embargo, se propuso que la ley fuera reformada y parcialmente derogada por conflictos jurídicos de sus partes. Aunque la reforma fue vetada, el artículo propuso un análisis de las partes de la reforma con visión jurídica de las partes de ley, haciendo especial énfasis en el aspecto laboral, compaginando cada aspecto con la realidad social y económica actual. El método usado fue el documental y sociológico. Como resultados se encontró que las reformas puntuales de los artículos de medidas humanitarias eran adecuadas. La derogación de los artículos en materia laboral es propicia por contener aproximaciones anticonstitucionales y por no encontrarse pegados a la realidad social y económica del país. La conclusión central es que la Ley de Apoyo Humanitario amerita ser mejorada, a fin de que tenga medidas de apoyo, integrales, articuladas, libres de inconstitucionalidades, y que estas medidas, sobre todo en materia laboral, sean favorables tanto para la parte trabajadora, como para la empleadora.</p>		
ADJUNTO PDF:	SI	NO	
CONTACTO CON LA AUTORA:	CON	Teléfono: +593-995879767	E-mail: juley.espinel@cu.ucsg.edu.ec
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE):	<p>Nombre: Ab. Toscanini Sequeira Paola María, MSc. Teléfono: +593-999570394 E-mail: paola.toscanini@cu.ucsg.edu.ec paolats77@icloud.com</p>		
SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA			
Nº. DE REGISTRO (en base a datos):			
Nº. DE CLASIFICACIÓN:			
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):			