**INFORME GENERAL**

PROYECTO DE LEY DE URGENCIA EN MATERIA ECONÓMICA

LEY ORGÁNICA DE CREACIÓN DE OPORTUNIDADES, DESARROLLO ECONÓMICO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El día 24 de septiembre el Presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza presentó en la Asamblea Nacional un proyecto con carácter de urgente la “Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal.

1.- Desarrollo

La iniciativa legal de remisión de normas con carácter de urgencia en materia económica es privativa del Presidente, y tiene un tratamiento especial con respecto al tiempo en el que debe ser tramitado; y la materia que solamente podrá versar economía.

Esto se enmarca en varios principios como el de unidad de materia, esto para evitar las llamadas leyes *ómnibus* o *troles,* pues un requisito fundamental es la homogeneidad que deben tener los proyectos de ley, sobre todo por respeto a la seguridad jurídica.

El Art. 136 de la Constitución, dice que:

Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

El Art. 140 de la Carta Fundamental, señala que:

*“Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.  
  
El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.  
  
Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución”.*

En concordancia con el Art. 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

*(…)*

*Los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia.*

*Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos, contiene vicios de inconstitucionalidad e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La resolución de no calificación incluirá la debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días (…)”.*

Como vemos, las normas de carácter urgente deben referirse a aspectos sustantivos de la político materia económica., la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en sentencias: 22-13-IN/20, 003-14-SIN-CC , 06-11-IN y 07-11-IN, y que en su parte medular mencionan que:

*“el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trate se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte”.*

La verificación del principio de unidad de materia, comprenderá entre otras cosas:

* Todas las disposiciones de una ley se referirán a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;
* La totalidad del contenido de proyecto se corresponda con su título;
* Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros[[1]](#footnote-1).

Por lo tanto, sí el contenido de la norma no es homogéneo, es decir, que en el proyecto no debe incluirse materias distintas o preceptos que no se refieran a su objeto. Tal es el caso del proyecto de Ley Orgánica de Creación de Oportunidades, Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal, mezcla lo tributario con lo laboral, además de una cantidad de reformas a distintos cuerpos normativos como: al Código de trabajo, a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario, a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, al Código Orgánico Administrativo, al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, a la a Ley Orgánica Para La Optimización Y Eficiencia De Trámites Administrativos, Ley Orgánica Para El Fomento Productivo, a la Ley Orgánica para la Atracción De Inversiones, Generación De Empleo, Y Estabilidad Y Equilibrio Fiscal, al Código Orgánico De La Economía Social De Los Conocimientos – Código Ingenios, a la Ley Orgánica De Agrobiodiversidad, Semillas Y Fomento De La Agricultura Sustentable, al Código Orgánico De La Producción, Comercio E Inversiones, al Código Orgánico De La Función Judicial, a la Ley Orgánica De Regulación Y Control Del Poder Del Mercado, entre otras.

Por lo que en materia tributaria tales reformas estarían correctas, sin embargo con los demás cuerpos normativos, existirá contradicción con la homogeneidad del principió de unidad de la materia.

Esto será resuelto por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional, que de conformidad a sus atribuciones puede calificar o no, este proyecto y dependerá de su revisión minuciosa. El Art. 136 y 140 de la Constitución son totalmente claros, en señalar la unidad de la materia, lo tributario y lo laboral son esencialmente distintos, sin embargo con las sentencias de la Corte, se da una posibilidad a este tipo de proyectos de Ley.

Así mismo este organismo está obligado a revisar la constitucionalidad del proyecto.

**2.-**

**Libro I: Régimen Laboral alternativo para la creación de oportunidades laborales**

Antes de analizar los artículos, es necesario mencionar que el crear un régimen alternativo laboral, viola directamente el principio de igualdad formal, que implica que toda persona debe ser tratada de la misma manera ante la Ley, y que se encuentra dispuesto en el Art. 66.4 de la Carta Fundamental:

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:*

*4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.*

Así mismo de la revisión de varios artículos se desprende la vulneración al principio de progresividad, que implica el disfrute de los derechos (humanos, laborales) siempre debe mejorar, no retroceder, esto se verifica con la estabilidad que ahora pasará hacer en cuatro años, por lo tanto esta disposición y algunas más, son inconstitucionales.

Así la Carta Fundamental en su Art. 11.8

*“Art. 11.- 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.****Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.*** Énfasis agregado.

Así también se concatena con los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad contenidos en el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución, que dice:

*“Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:*

*2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TEMA** | **CÓDIGO DE TRABAJO** | **LEY DE OPORTUNIDADES** |
| Periodo de prueba | 3 meses | 5 meses para primera contratación |
| Estabilidad laboral | Tres meses de prueba, y para trabajos productivos y emergentes, 2 años | Después de los 4 años |
| Horas extras | El recargo es de 100% | Recargo del 50% los días de descansos no pactados como laborables |
| Jornada laboral | 40 horas en 5 días a la semana | 40 horas en 6 días de la semana |
| Descanso | Máximo 2 horas para almuerzo | Máximo 6 horas para almuerzo |
| Vacaciones | 15 días según calendario anual | 15 días y bajo decisión del empleador con aviso previo de un mes |
| Vacaciones adicionales | Un día adicional por cada año desde el 5to año, hasta 15 días | Un día adicional por cada año desde el 5to año, hasta 5 días. |
| Desahucio | Se paga el 25% por año | 15% por año |
| Despido | Un salario por año con un tope de 15 años | 50/ de un salario con un tope de 25 años |
| Sanción a trabajador | Por desahucio, 15 días a la remuneración | Por despido 100% de la remuneración |
| Jubilación Patronal | Aplica | Se elimina |
| Jornada reducida | Hasta el 50% por emergencia | Cuando vea reducidos sus ingresos en un 25% |
| Caso fortuito o fuerza mayor | Por cierre de negocio un salario por año más desahucio | Desahucio del 15% sin control previo ni informe de autorización o justificación |
| Terminación por parte del empleador | Por causas establecidas mediante procedimiento formal | Por causas establecidas, sin formalidades (por ausencias, impuntualidades, indisciplina, falta de probidad, injurias, ineptitud, denuncia injustificada, inobservancia a la legislación, etc |

Por el lado del fomento a la productividad, existe una gran preocupación, puesto que la Organización Internacional del Trabajo en su estudio: “Principios y derechos fundamentales en el trabajo.- Su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económica y de justicia social.” Reconoce que existe mayor productividad a largo plazo conforme se respeten los derechos del trabajo.

*Por otra parte, y visto el tema desde una perspectiva positiva, el respeto a los derechos fundamentales sí parece tener importancia económica en el largo plazo. El estudio de la Universidad de Amberes y el del FMI ya citados muestran que las tasas de inversión más altas y sostenidas en el tiempo se observan en aquellos países en los que el índice de respeto a los derechos fundamentales es más alto: Países Bajos, Noruega, Suecia, Finlandia, Alemania, Polonia, España, Yugoslavia, Argentina, Francia, etc.*

Separar los regímenes laborales sin ninguna justificación particular puede cuestionar el cumplimiento del derecho a la igualdad y no discriminación, puesto que el Estado debe fomentarla incluso a través de la discriminación positiva a favor de los sectores más vulnerables.

De este estudio de la OIT, se cita lo siguiente:

“*Para un empresario, el respeto a los derechos fundamentales es, incluso, una necesidad, ya que constituye la condición sine qua non para poder establecer alianzas con el trabajador (la negociación colectiva) que permitan aumentos sostenidos de productividad y competitividad y que, por tanto, asegure (dentro del riesgo normal que existe en todo mercado) un largo y exitoso futuro para la empresa. Para el negociante, los derechos fundamentales en el trabajo no solo no son importantes sino que son, además, un verdadero estorbo. Si el objetivo no es aumentar la productividad y la competitividad en el largo plazo, sino recuperar la inversión lo más pronto posible y obtener las mayores ganancias posibles, entonces requiere operar con los más bajos costos absolutos posibles y, que duda cabe, la existencia de derechos, de sindicatos y, en general, de normas laborales imponen rigideces a una estrategia de reducción de costos de este tipo.- Cuando se escuchan argumentos como que en el caso de las microempresas del sector informalidad, su propia condición de informalidad se debe a que no pueden afrontar el alto costo de la formalidad, en especial en materia laboral, no puede menos que pensarse que son argumentaciones que tienen la razón, pero no toda la razón, o, mejor dicho, no son razón suficiente para explicar ese fenómeno. A esos argumentos o razones se añade, como lo acabamos de señalar.- La carencia de una verdadera cultura empresarial, reemplazada por una cultura del negocio rápido y fácil. La cuestión es preguntarse si en países de menor desarrollo, sin tradición democrática, con instituciones débiles y estados con un alto grado de corrupción es posible algo que no sea el negocio rápido y fácil.*

*No se puede desconocer, sin embargo, la existencia de un comportamiento empresarial que podríamos denominar de “transmutación cultural”; comportamiento propio de algunas empresas multinacionales que expanden su campo de acción hacia países de menor desarrollo relativo (en muchos casos mediante la compra de empresas públicas privatizadas) y que, respetando los derechos laborales en el país de origen donde está establecida la empresa matriz, adoptan en el país de llegada un comportamiento laboral propio, no de las empresas de ese país, sino incluso de los hombres de negocios (en el sentido antes señalado) de dicho lugar. Cuando se observa esta especie de “trasmutación cultural” (y todos conocemos abundantes casos) es pertinente preguntarse si estas multinacionales llegan a un país en desarrollo a “construir” empresa o a hacer negocio. Se debería esperar que la presencia de estas empresas ayudase a desarrollar en esos países una cultura empresarial democrática de respeto a los derechos de las personas y de los trabajadores, pero en algunos casos lo que realmente hacen es reforzar la cultura del negocio rápido y fácil.”*

A manera de conclusión de este estudio se destaca: *“La duda quizás se plantea más con relación a la libre asociación, principio que para algunas empresas es un obstáculo a sus necesidades de flexibilidad. Sin embargo, son numerosos los que han demostrado que invertir en recursos humanos, así como fomentar e invertir en garantizar el desarrollo de formas asociativas que permitan la generación de acuerdos internos mejora las prestaciones, la satisfacción y la productividad.”*

Esto además deja sin peso argumentativo el informe de 20 países europeos y de *Heritage Foundation*, el cual no permite visualizar países con alto índice de libertad económica con bajos niveles de desarrollo, tampoco demuestra un análisis de causas y efectos de la libertad de contratación.

**CONCLUSIÓN:**

El proyecto de régimen laboral alternativo representa una regresión de derecho a los trabajadores que sean contratados mediante este régimen, vulnerando sus derechos a la igualdad con respecto a quienes han sido contratados bajo el régimen del Código del Trabajo.

Esto implica una disminución de las condiciones laborales que, según estudios realizados a nivel internacional, si bien no se puede demostrar que esta protección sea una solución a los problemas macroeconómicos, mucho menos se puede demostrar que lo sea la regresión de derechos laborales bajo justificación de mejorar ganancias a corto plazo. Por lo tanto, se configura que la disminución de beneficios de carácter laboral constituye un riesgo a las mejoras productivas y organización pacífica de la sociedad, induciéndose mayormente a efectos negativos como el llamado *social dumping* y otros relativos a otros aspectos que van más allá de la economía vista en términos monetarios.

Hay que mejorar las relaciones laborales a través de una sólida intervención del Estado, ocupándose por su eficiencia y participación en asuntos claves como la solución alternativa de conflictos, la capacitación, la protección de abusos tanto por parte de los empleadores como los trabajadores en función a la experiencia propia del país y realidades territoriales, las que no pueden ser comparados ni siquiera con Colombia (régimen especial laboral de la Ley 789), menos con países europeos, los cuales no se ha analizado sus implicaciones, causas, efectos y políticas económicas en general que pudieron haber resultado más proteccionistas en materia laboral y económica y dar como resultado una mayor eficiencia.

El incluir el régimen laboral en un proyecto de carácter urgente económico no analiza cuestiones de interés estatal, sino de particulares dueños de empresas o negocios, bajo meras expectativas que dependen de otros factores de los cuales el factor económico es tan solo uno de ellos. Por lo tanto, las propuestas sobre regímenes laborales no caben en un debate netamente económico, menos de carácter urgente, sino se debe ampliar a la observancia de derechos civiles, sociales y culturales.

**RECOMENDACIONES:**

* Propiciar regímenes laborales especiales para la economía popular solidaria y otros en zonas rurales que requieren de protección especial al estar sometidos a situaciones de mayor vulnerabilidad.
* Las acciones afirmativas deben estar a favor de la parte más vulnerable, esto es el trabajador, a lo cual este se opone y beneficia más al empleador.
* Sustentarse en criterios internacionales sobre el trabajo y no netamente a doctrinas económicas ni estudios realizados a una sola parte de la población mundial más desarrollada. Estos estudios suelen padecer de sesgos, que, además, puestos en práctica en otros países como Colombia no ha demostrado un mejoramiento significativo a las condiciones de vida ni a la economía.

1. Manual de Técnica Legislativa, ASAMBLEA NACIONAL, Pag.166 [↑](#footnote-ref-1)