



Organización
Internacional
del Trabajo



Financiado por
la Unión Europea

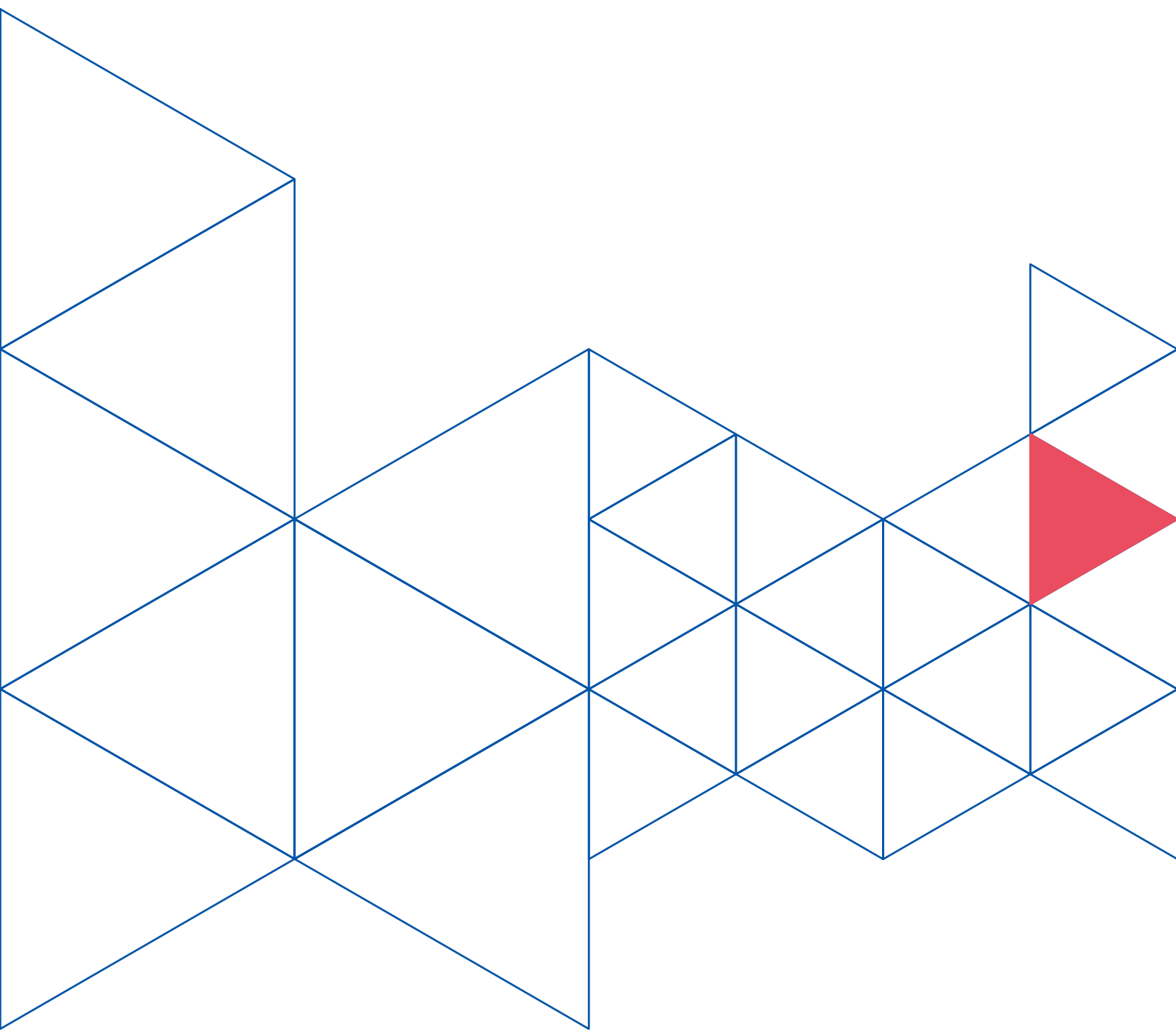
► Diagnóstico de la inspección del trabajo en el Ecuador



► OIT Países Andinos

ECUADOR 

► Diagnóstico de la inspección del trabajo en el Ecuador



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2023
Primera edición: 2023



Esta es una obra de acceso abierto distribuida bajo la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>). Los usuarios pueden reproducir, distribuir, adaptar y desarrollar el contenido de la obra original, conforme a los términos de la licencia mencionada. La OIT debe ser claramente reconocida como titular de la obra original. Los usuarios no están autorizados a reproducir el logo de la OIT en sus obras.

Atribución de la titularidad – La obra debe citarse como sigue: *Diagnóstico de la inspección del trabajo en el Ecuador*, Lima: Oficina Internacional del Trabajo].

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente traducción no es obra de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra original de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las opiniones y puntos de vista expresados en esta adaptación son responsabilidad exclusiva de su autor o autores, y en ningún caso de la OIT.*

Esta licencia CC no se aplica a los materiales protegidos por derechos de autor incluidos en esta publicación que no son pertenecientes a la OIT. Si el material se atribuye a una tercera parte, la parte que utilice dicho material será la única responsable de obtener las autorizaciones necesarias por parte del titular de los derechos

Todo litigio que resulte de la presente licencia o en relación con ésta, que no pueda ser resuelto de manera amistosa será sometido a arbitramento de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por cualquier laudo arbitral resultante de dicho arbitraje el cual constituirá la resolución definitiva de dicho litigio.

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), CH-1211 Ginebra 22 (Suiza) o por correo electrónico a rights@ilo.org.

ISBN: 9789220398418 (versión impresa)

ISBN: 9789220398425 (versión web PDF)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Impreso en Ecuador

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

► Índice

Resumen ejecutivo	9
1. La inspección del trabajo en el ámbito administrativo organizacional	10
2. La inspección del trabajo en el ámbito funcional	19
2.1. Procesos de inspección aplicables en el sector privado	19
2.2. La inspección del trabajo en el sector público	26
3. Cumplimiento normativo	29
3.1. La inspección y el factor normativo para su ejecución	29
3.2. Medidas sancionatorias de la inspección del trabajo	30
4. La inspección del trabajo en el ámbito social y ambiental	32
5. La inspección del trabajo y su logística	33
6. Hallazgos y recomendaciones	35
6.1 Hallazgos en el ámbito organizacional	35
6.2 Hallazgos en el ámbito funcional	35
6.3 Hallazgos en la inspección del trabajo y su logística	36
6.3.1 Tecnologías de la información	37
6.3.2 Recursos presupuestales	37
6.3.3 Recursos logísticos	37
7. Recomendaciones y hoja de ruta	38
7.1 Propuesta de priorización	40
Acciones sugeridas a corto plazo	40
Acciones sugeridas a mediano y largo plazo	41
Bibliografía	42
Anexo 1	45

► Agradecimientos

Este documento ha sido elaborado por la OIT en el marco de las actividades en Ecuador de la iniciativa global “Trade for Decent Work”, implementada junto con la Unión Europea.

La coordinación del *Diagnóstico de la inspección del trabajo en el Ecuador* estuvo a cargo de Marialaura Fino, Especialista en Normas Internacionales del Trabajo de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, y David Jaramillo, Oficial Nacional de la OIT en Quito. Su elaboración estuvo a cargo de Luis Alejandro Fernández y Jessahé Navarrete, colaboradores externos de esta institución.

Resulta importante destacar la colaboración brindada durante todo el proceso por el Ministerio del Trabajo, a través de la Subsecretaría del Trabajo, la Dirección de Control e Inspecciones, las Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público, y las y los inspectores del trabajo, al igual que los insumos y comentarios brindados a lo largo de todo el proceso por parte de representantes del Frente Unitario de Trabajadores y de la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador.

De igual forma, se agradece a Italo Cardona, Director de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, por el apoyo brindado a la ejecución del trabajo; a Maribel Batista, Especialista Regional de la Oficina de Actividades para los Trabajadores, y Luis González, Especialista para los países andinos de la Oficina de Actividades para los Empleadores, por su colaboración para las coordinaciones con las organizaciones de trabajadores y empleadores en el país; a Teresa Torres, Especialista en Administración del Trabajo y Legislación Laboral de la Oficina Andina de la OIT, y a Paola Campuzano, Coordinadora Nacional de Proyectos en Colombia, por su colaboración para el intercambio de experiencias entre equipos de inspectores del trabajo de Colombia, Ecuador, y Perú.

► Prefacio

La Comisión Europea y el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) de la Organización Internacional del Trabajo, han establecido una alianza de colaboración, para apoyar a los socios comerciales de la Unión Europea, a mejorar la aplicación de los derechos fundamentales del trabajo y el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT.

Bajo este contexto, implementan conjuntamente el proyecto global denominado “[Trade for Decent Work](#)”. El objetivo de este proyecto es cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 – que promueve el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. Esta iniciativa, que se desarrolla en 14 países e incluye a Ecuador, busca encontrar vías efectivas en cada país para que el comercio internacional se realice en consonancia con los convenios fundamentales de la OIT que buscan la abolición efectiva del trabajo infantil, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, el respeto a la libertad sindical y negociación colectiva, la eliminación de todo tipo de discriminación y, desde junio 2022, la garantía de entornos de trabajo seguros y saludables.

En el caso de Ecuador, el proyecto trabaja principalmente en el fortalecimiento de la función de inspecciones del trabajo implementada por el Ministerio del Trabajo, así como en el mejoramiento de su capacidad institucional y en el refuerzo del diálogo social en temas relacionados con la inspección laboral. Fortalecer las inspecciones del trabajo es muy relevante dado que en el Título IX -Comercio y Desarrollo Sostenible- del Acuerdo Comercial Multipartes UE-Andinos, se otorga un reconocimiento especial a la protección y promoción de los principios y derechos fundamentales del trabajo.

El presente informe recoge el diagnóstico sobre el funcionamiento actual de la inspección del trabajo en el país en relación con los Convenios de la OIT sobre la inspección del trabajo. Cabe destacar que solo el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) ha sido ratificado por Ecuador, mientras que el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) sigue representando un modelo no vinculante.

Las conclusiones de este estudio determinan la necesidad de armonizar la normativa de la función de inspecciones, de fortalecer un sistema de información para la planificación, seguimiento y generación de datos, así como de potenciar las capacidades y la formación de los inspectores del trabajo. Además, señala la relevancia de contar con una mayor presencia de los inspectores en los sectores rurales.

Los talleres de trabajo organizados con la presencia de las autoridades gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y los representantes de los empleadores, realizados entre junio y agosto del 2023, dan cuenta de la importancia de potenciar sustantivamente la cooperación dentro de la función de inspecciones con actores sociales y la sociedad civil, así como fortalecer la cooperación interinstitucional y la construcción de alianzas y redes.

Ítalo Cardona
Director de la OIT para Países Andinos

Charles-Michel GEURTS
Embajador de la UE en Ecuador



► Resumen ejecutivo

La inspección del trabajo es una competencia fundamental otorgada por el ordenamiento jurídico ecuatoriano al Ministerio del Trabajo. Además de ser la herramienta legal que tiene como objetivo velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo a lo dispuesto por el Convenio núm. 81 de la Organización Internacional de Trabajo, tiene también como finalidad facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.

En este documento se presenta un diagnóstico general de la inspección del trabajo en el Ecuador, con un análisis realizado desde los siguientes ejes fundamentales:

- (i) Ámbito administrativo organizacional
- (ii) Ámbito funcional
- (iii) Cumplimiento normativo
- (iv) Ámbito social y ambiental
- (v) Logística en la inspección del trabajo

Tanto este diagnóstico como la prospectiva presentada se fundamentan en el análisis de documentos públicos, reuniones y entrevistas realizadas con el Ministerio del Trabajo, así como de los resultados de los talleres desarrollados con funcionarios y funcionarias de esta cartera de Estado, con organizaciones de trabajadores y con representantes del sector empleador llevados a cabo durante los meses de junio y agosto de 2023.

Resultado del análisis realizado, se identificó que en el Ecuador existen normativas de distintos rangos jurídicos que regulan el proceso administrativo de inspección del trabajo. Sobre este aspecto se detectó una oportunidad de mejora orientada a la depuración legal de posibles normas contradictorias y al fortalecimiento de la interacción de los actores involucrados en la inspección del trabajo. Armonizar los criterios jurídicos en su aplicación aparece como una prioridad, dado que en los talleres realizados con algunos actores vinculados en el proceso de inspección se encontraron marcadas diferencias en la forma en cómo estos comprendían las disposiciones jurídicas. Asimismo, cabe destacar la necesidad de avanzar decididamente en la aplicación de los convenios internacionales suscritos por el Ecuador referentes a la inspección del trabajo.

Por otro lado, el diagnóstico subraya la necesidad de fortalecer la gobernanza del sistema de inspección del trabajo, entendido como el conjunto coordinado de políticas, planes y visión estratégica que permita la articulación entre la planta central y las direcciones regionales, así como el diálogo social con la participación de trabajadores y empleadores.

Asimismo, en este análisis se consideró a las y los inspectores del trabajo como actores prioritarios y fundamentales, por lo cual se incluyó la revisión de las herramientas e insumos que tienen disponibles para el cumplimiento de sus objetivos, así como su capacitación constante –incluyendo una plataforma virtual de formación continua– y otros elementos indispensables para la ejecución de sus funciones. En consecuencia, se destaca que la inspección del trabajo en Ecuador se beneficiará de contar con una renovada plataforma informática de registro, administración, seguimiento y reportería de casos, que permita el ingreso de toda la información de cada inspección por parte del equipo del Ministerio del Trabajo, al tiempo que proporcione información agregada para la elaboración de reportes e informes para el uso y análisis de los tomadores de decisión y los actores sociales del mundo del trabajo en el país.

Para finalizar, el documento sugiere una hoja de ruta de propuestas enfocadas a corto, mediano y largo plazo que permiten proyectar una visión estructurada de las acciones que se requieren para fortalecer el sistema de inspección del trabajo en el Ecuador.

► 1. La inspección del trabajo en el ámbito administrativo organizacional

La Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. Para tal efecto, los servidores públicos tendrán el deber de hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos.

Por impulso de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1925 el Ecuador creó el Ministerio del Trabajo como el organismo encargado principalmente de velar por el cumplimiento de las leyes en materia laboral, así como de formular, dirigir y ejecutar políticas en esa área. Desde entonces, el país expidió varias leyes de protección social y desde 1934 es miembro de la OIT. Posteriormente, Ecuador expidió su Código del Trabajo y, hasta la fecha de elaboración de este documento, ha ratificado 62 convenios con la finalidad de establecer normas, formular políticas y elaborar programas relativos al trabajo, de los cuales 55 se encuentran en vigor y forman parte de su ordenamiento jurídico.

A través del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), la OIT estableció que todo Estado Miembro deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en todos los establecimientos y que son los inspectores del trabajo los encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de las personas trabajadoras en el ejercicio de su profesión. Si bien el Ecuador ratificó este convenio el 26 de agosto de 1975, existe una baja percepción entre los actores involucrados en la inspección del trabajo sobre su fuerza normativa vinculante.

A nivel nacional, en marzo del año 2002 se expidió el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva con la finalidad de establecer la estructura y el funcionamiento de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional. Este señala que la Función Ejecutiva se organiza en ministerios, entre los que se encuentra el Ministerio del Trabajo. Su máxima autoridad es competente para el despacho de todos los asuntos inherentes a su cartera, entre los que se encuentran ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos ministeriales y resoluciones administrativas que sean necesarias. Para ello, dentro de la esfera de su competencia, la autoridad podrá delegar sus atribuciones y deberes a funcionarios inferiores jerárquicos cuando estime conveniente, así como emitir la normativa secundaria necesaria para regular temas relacionados con los vínculos laborales.

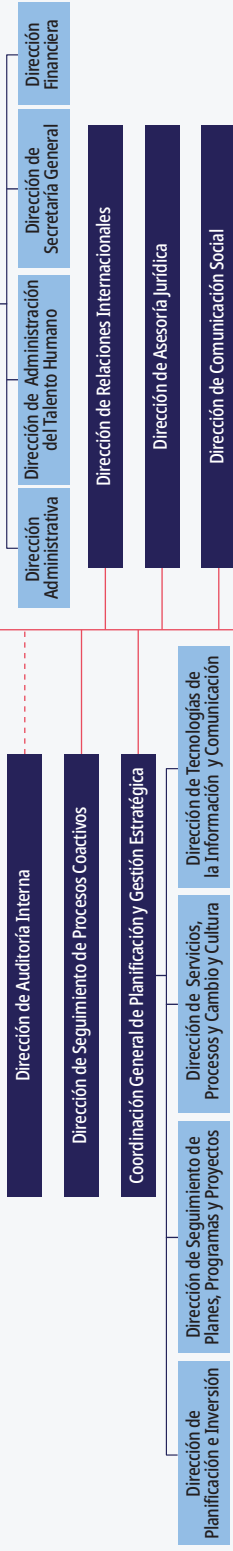
En materia laboral, la principal norma sustantiva del Ecuador es el Código del Trabajo, que contiene disposiciones que se mantienen vigentes desde 1938 y cuya última codificación data de diciembre del 2005. Esta norma regula los vínculos laborales entre empleadores y trabajadores de carácter privado, así como entre las personas trabajadoras y las instituciones del Estado o las instituciones de derecho privado que tienen recursos públicos. Dicho cuerpo legal establece que le corresponde al Ministerio del Trabajo la reglamentación, organización y protección del trabajo, así como otras atribuciones allí contenidas para el cumplimiento de las normas laborales. Esta Cartera de Estado es también la que debe ejercer la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y prevención de riesgos laborales.

La estructura del Ministerio del Trabajo y su interrelación con la función de inspección puede analizarse a partir del siguiente organigrama:

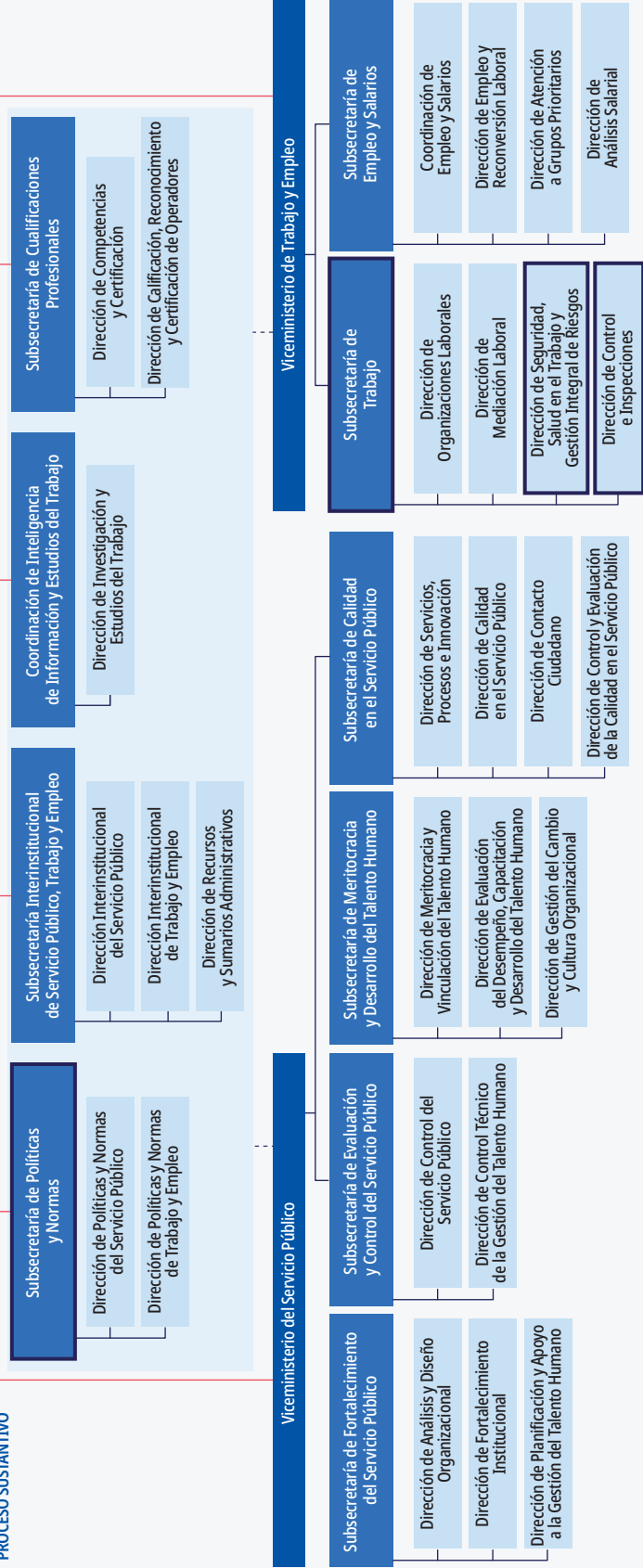
► Figura 1. Organigrama del Ministerio del Trabajo

PROCESO GOBERNANTE

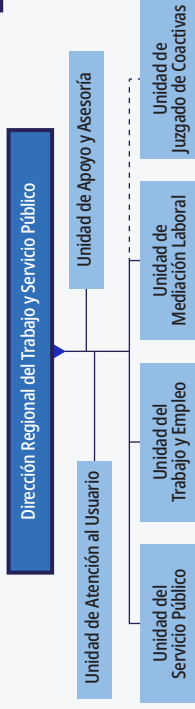
PROCESO ADJETIVO



PROCESO SUSTANTIVO



NIVEL DESCONCENTRADO



■ Unidad administrativa jerarquizada
■ Unidad administrativa no jerarquizada

Nota 1: En la figura se han resaltado las autoridades que participan más directamente en el proceso de inspección laboral.
Nota 2: En Ecuador existen siete Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público que jerárquicamente responden a la Subsecretaría de Trabajo. Las y los inspectores del trabajo dependen directamente de las autoridades de las direcciones regionales.
Fuente: Ministerio del Trabajo «Organigrama». Acuerdo Ministerial MDT-2020-0160 publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 957 del 04 de septiembre de 2020. A la fecha de elaboración de este documento, este organigrama corresponde al vigente. Sin embargo se reconoce una reforma reciente a este organigrama durante el mes de septiembre de 2023, sin que haya modificaciones de fondo en términos de la función de inspecciones.

La función de inspección del trabajo se materializa en dependencias del cuarto y quinto nivel de la estructura organizacional. En su orden se encuentra el despacho del Ministro del Trabajo, el Viceministerio de Trabajo y Empleo, la Subsecretaría de Trabajo, la Dirección de Control e Inspecciones y la Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos. Finalmente, a nivel desconcentrado, se encuentran las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público (DRTSP), que son las jefaturas inmediatas de los inspectores del trabajo. Estas personas son las que se encargan de los procesos inspectivos por cumplimiento normativo laboral, y de la seguridad y salud en el trabajo.

De forma adicional a la estructura orgánica, se considera el relacionamiento que debe existir entre las dependencias centralizadas de la Dirección de Control e Inspecciones y la Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos y aquellas áreas consideradas estratégicas para dinamizar la función de inspección mediante el cumplimiento normativo:

- El proceso adjetivo a cargo de la Coordinación General Administrativa y Financiera, a cargo de prestar o asignar recursos humanos, logísticos y operativos a través de las Direcciones Administrativa, Talento Humano, Secretaría General y Financiera.
- El proceso adjetivo de Relaciones Internacionales, en razón a las actividades de coordinación y relacionamiento que tiene el Ministerio para el cumplimiento de diversos compromisos como aquellos que surgen de la aplicación de los convenios de la OIT y otros ratificados por el Ecuador, que tienen incidencia en la función de inspección –entre otros, el Convenio núm. 81.
- El proceso adjetivo a cargo de la Dirección de Asesoría Jurídica, debido a que es el soporte jurídico para trazar líneas de interpretación jurídica y de armonización de criterios en temas sustantivos y procesales que realizan las autoridades que llevan los procesos de inspección laboral.
- El proceso adjetivo que gestiona la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica, dado que necesariamente pasan por esta dependencia cualquier proceso de planificación, ejecución y seguimiento de la función de inspección, así como de los servicios, procesos y cambio de cultura, y los de tecnología de la información y comunicación que afectan a la inspección del trabajo.

En relación con el proceso sustantivo, cualquier fortalecimiento de la función de inspección laboral estará interrelacionado con aquellos trámites y servicios a cargo de dependencias del Viceministerio del Servicio Público. Las autoridades que ejercen la función de inspección son de naturaleza pública y, por ello, las decisiones que tiendan a mejorar o fortalecer esta función pasarán por la aquiescencia o examen de este viceministerio en el que se encuentran las áreas de fortalecimiento institucional; diseño y análisis organizacional; vinculación del talento humano; gestión de cambio y cultura organizacional; calidad, procesos e innovación, y servicio o contacto ciudadano.

Asimismo, dentro del proceso sustantivo, el cumplimiento normativo, la mejora, la actualización y la proyección de la función de inspección laboral debe relacionarse con la Subsecretaría de Políticas y Normas y con la Coordinación de Inteligencia de Información y Estudios de Trabajo, entre otras áreas.

En cumplimiento a lo dispuesto en el Código del Trabajo y con la finalidad de desconcentrar sus actividades, el Ministerio del Trabajo creó en su estructura orgánica siete Direcciones Regionales del Trabajo y Servicio Público. Estas direcciones son competentes para:

- i. Absolver las consultas de las autoridades y funcionarios del trabajo y de las empresas y trabajadores de su jurisdicción en todo lo que se relacione a las leyes y reglamentos del trabajo;
- ii. Velar por la unificación de la jurisprudencia administrativa del trabajo;
- iii. Controlar el funcionamiento de las oficinas de su dependencia y visitar periódicamente las inspectorías del trabajo, y elevar al Ministro los respectivos informes;
- iv. Dar normas generales de acción a los inspectores del trabajo e instrucciones especiales en los casos que demanden su intervención;

- v. Visitar fábricas, talleres, establecimientos, construcciones de locales destinados al trabajo y a viviendas de trabajadores, siempre que lo estimaren conveniente o cuando las empresas o trabajadores lo soliciten;
- vi. Formular proyectos de leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y acuerdos referentes al trabajo y someterlos a consideración del Ministro del Trabajo, con la correspondiente exposición de motivos, a fin de que, previa aprobación ministerial, sean elevados a la Asamblea Nacional o al Presidente de la República;
- vii. Imponer las sanciones que el Código del Trabajo autorice;
- viii. Intervenir directamente o por delegación en los organismos para cuya integración estén designados;
- ix. Resolver los conflictos entre trabajadores, o entre estos y los empleadores, siempre que voluntariamente sean sometidos por las partes a su arbitraje;
- x. Disponer a los inspectores de su jurisdicción que realicen las visitas necesarias y periódicas a las empresas industriales para verificar la existencia de los certificados médicos de aptitud para el empleo, así como la verificación de la presencia de menores de edad que laboran en empresas industriales y en trabajos no industriales, y
- xi. Las demás atribuciones determinadas por la ley.

La asignación de las competencias a las autoridades regionales vislumbra de forma asertiva el cumplimiento de mandatos específicos. Sin embargo, en los talleres que se llevaron a cabo con el Ministerio del Trabajo, se destacó la necesidad de una instancia intermedia (por ejemplo, un comité asesor) entre la planta central y dichas autoridades. El rol de tal instancia sería dinamizar, discutir y armonizar, entre otros:

- i. Los criterios jurídicos de interpretación y aplicación de forma transversal;
- ii. La uniformidad de los procesos de inspección para todas las direcciones regionales, y
- iii. El mejoramiento o innovación respecto a las mejores prácticas de inspección.

Asimismo, dicha instancia permitiría articular el diálogo en torno a los derechos o demandas que surjan entre empleadores y organizaciones de trabajadores.

Las direcciones regionales distribuyen su competencia territorial de la siguiente manera:

- DRTSP de Quito: provincias de Pichincha, Napo y Orellana
- DRTSP de Guayaquil: provincias de Bolívar, Santa Elena, Galápagos, Los Ríos y Guayas
- DRTSP de Loja: provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe
- DRTSP de Ibarra: provincias de Imbabura, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos
- DRTSP de Cuenca: provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago
- DRTSP de Portoviejo: provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas
- DRTSP de Ambato: provincias de Pastaza, Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo

Cada una de las direcciones regionales indicadas cuenta con oficinas en las ciudades principales y con oficinas de delegación en algunas provincias de su competencia. Sin embargo, en los talleres ejecutados con personas que se desempeñan en el Ministerio del Trabajo y con representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores quedó en evidencia la necesidad de fortalecer la presencia de inspectores del trabajo en las zonas rurales del Ecuador.

Dentro de los lineamientos estratégicos a nivel nacional que pueden guardar relación con la función de inspección, cabe mencionar el *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*, que es la máxima directriz para el diseño y aplicación de la política pública en el país y fue creada por la Secretaría Nacional de Planificación. Dicho plan está alineado con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y está estructurado en cinco ejes, uno de los cuales es el de economía y generación de empleo cuyo objetivo es incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales. El objetivo es la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.

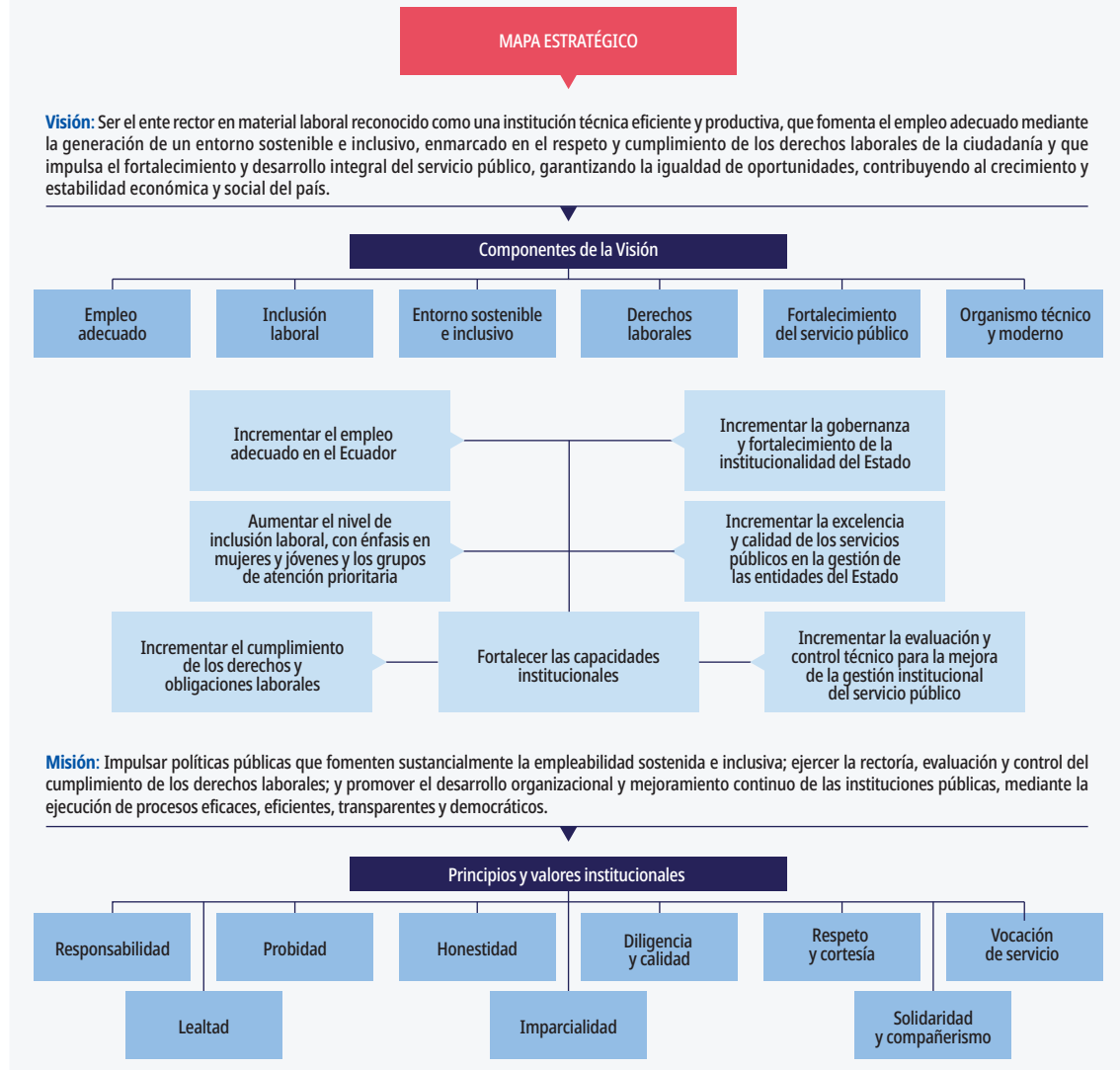
Sin embargo, a la fecha no existe un instrumento documentado de política pública específica para la inspección del trabajo, ni siquiera uno incorporado en el lineamiento mencionado anteriormente (ello sin perjuicio de todas las acciones y esfuerzos que se encuentran ejecutando los actores en los distintos frentes por separado).

Por otra parte, dentro del ámbito de la planificación estratégica, el Ministerio del Trabajo incorporó los siguientes propósitos en relación con la función de inspección del trabajo en el documento interno denominado *Plan Estratégico Institucional 2021-2025*:

- En relación con su misión, el Ministerio del Trabajo regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales mediante la ejecución de procesos eficaces, eficientes, transparentes y democráticos enmarcados en modelos de gestión integral, para conseguir un sistema de trabajo digno, de calidad y solidario que tienda a la justicia social en igualdad de oportunidades.
- Respecto de su visión, es el ente rector en materia laboral reconocido como una institución técnica, eficiente y productiva, que fomenta el empleo adecuado mediante la generación de un entorno sostenible e inclusivo, enmarcado en el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de la ciudadanía; y que impulsa el fortalecimiento y desarrollo integral del servicio público, garantizando igualdad de oportunidades, contribuyendo al crecimiento y a la estabilidad económica y social del país.
- Dos de los objetivos estratégicos trazados se encuentran relacionados: 1) incrementar el control y cumplimiento de derechos, deberes y obligaciones de los empleados y empleadores y, 2) fortalecer las capacidades institucionales.

En este documento se observa que el Ministerio del Trabajo cuenta con un mapa estratégico (figura 2) que constituye la base para la alineación de los objetivos propuestos con las diferentes dimensiones allí determinadas, dentro de las cuales se encuentran los objetivos identificables para la función de inspección ya enunciados. Este mapa, adicionalmente, permite ser utilizado como insumo para el control de la ejecución del plan estratégico institucional.

► Figura 2. Mapa estratégico



Fuente y Elaboración: Dirección de Planificación e Inversión del Ministerio del Trabajo

El *Plan Estratégico Institucional 2021-2025* contiene las facultades de rectoría, planificación, coordinación, gestión y control, dentro de las cuales ha determinado una serie de actividades de acuerdo a sus competencias. A continuación, se reseñan aquellas que tienen impacto en la función de inspección.

Competencia de regulación y control de trabajo:

En su facultad de rectoría, el Ministerio del Trabajo emite “políticas, instrumentos, mecanismos y acciones en materia de seguridad en el trabajo y en prevención de riesgos laborales para trabajadores”.

En la facultad de gestión de dicha competencia se destacan cuatro actividades:

- Emitir resoluciones debidamente motivadas sobre la aplicación de la sanción disciplinaria correspondiente a los servidores públicos o el archivo del sumario de ser el caso.
- Velar por la unificación de la jurisprudencia administrativa del trabajo.

- Ejecutar planes de prevención y protección contra riesgos de trabajo y accidentes mayores en las instituciones del sector público y privado.
- Realizar la recepción, monitoreo y seguimiento de las denuncias laborales en el sector privado.

En la facultad de control, las actividades que atañen a la función de inspección del trabajo son las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud por parte de empleadores (incluido el Estado) y trabajadores, dando énfasis a grupos de atención prioritaria.
- Imponer sanciones y recaudar multas autorizadas por ley.
- Realizar inspecciones integrales inherentes a contratación, pago de remuneraciones, beneficios sociales, seguridad y salud, y demás derechos de los trabajadores.

Dentro del capítulo de servicios y trámites ante el sector privado, el *Plan Estratégico Institucional 2021-2025* describe lo siguiente:

Servicio	Trámite	Descripción
Registro de obligaciones laborales determinadas en el Código del Trabajo.	Registro del pago de multas por sanciones.	Trámite orientado a realizar el cobro de las multas por sanciones a las empresas privadas o públicas que incurran en faltas referentes a la aplicación del Código del Trabajo y que han sido previamente notificadas por parte de un inspector del trabajo de la dirección regional correspondiente.

Con respecto al cumplimiento de su objetivo estratégico 3 –“Incrementar el cumplimiento de los derechos y obligaciones laborales”–, el plan presenta los siguientes indicadores de actividad (de acuerdo al glosario, estos están asociados a los procesos y cuantifican el desempeño durante su ejecución en el tiempo):

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia	Meta	Responsable
Porcentaje de instrumentos jurídicos elaborados o revisados en el plazo establecido.	$(\text{Número de instrumentos jurídicos elaborados, revisados o atendidos en el plazo establecido} / \text{Número de instrumentos jurídicos ingresados}) * 100$	Porcentaje	Semestral	Incrementar al 100 por ciento el cumplimiento de la planificación de la planificación de los instrumentos jurídicos elaborados o revisados en el plazo establecido, hasta diciembre de 2025.	Subsecretaría de Políticas y Normas. Subsecretaría Interinstitucional del Servicio Público, Trabajo y Empleo.
Porcentaje de denuncias atendidas sobre la aplicación de la normativa laboral.	$(\text{Número de denuncias atendidas sobre la aplicación de la normativa laboral} / \text{Total de denuncias recibidas por incumplimiento de la normativa laboral}) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Incrementar al 100 por ciento el cumplimiento de la planificación de la planificación de los instrumentos jurídicos elaborados o revisados en el plazo establecido, hasta diciembre de 2025.	Subsecretaría de Trabajo.

Nombre del indicador	Fórmula de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia	Meta	Responsable
Porcentaje de inspecciones integrales de trabajo realizadas.	$(\text{Número de inspecciones integrales de trabajo realizadas} / \text{Número total de inspecciones integrales de trabajo planificadas}) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Incrementar al 100 por ciento el cumplimiento de la planificación de atención de denuncias sobre la aplicación de la normativa laboral, hasta diciembre de 2025.	Subsecretaría de Trabajo.
Porcentaje de inspecciones especializadas en seguridad y salud en el trabajo realizadas.	$(\text{Número de inspecciones especializadas en seguridad y salud en el trabajo realizadas} / \text{Número total de inspecciones especializadas en seguridad y salud en el trabajo planificadas}) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Incrementar al 100 por ciento el cumplimiento de la planificación de inspecciones integrales de trabajo realizadas, hasta diciembre de 2025.	Subsecretaría de Trabajo.
Porcentaje de atención de solicitudes de información sobre derechos y obligaciones laborales.	$(\text{Número de solicitudes de información sobre derechos y obligaciones laborales atendidas} / \text{Número total de solicitudes de información sobre derechos y obligaciones laborales receptadas}) * 100$	Porcentaje	Trimestral	Incrementar al 100 por ciento el porcentaje de atención de solicitudes de información sobre derechos y obligaciones laborales, hasta diciembre 2025	Subsecretaría de Trabajo.

Fuente: Dirección de Planificación e Inversión, Ministerio del Trabajo.

Finalmente, el objetivo estratégico 3 del Ministerio del Trabajo está alineado al objetivo 5 del *Plan de Creación de Oportunidades 2012-2025* que es el de “Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social” bajo los siguientes parámetros:

- Política 5.3. Consolidar un sistema de seguridad social universal, eficiente, transparente y sostenible, en corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía.
- Meta 5.3.1. Incrementar el porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de seguridad social pública contributiva del 37,56 por ciento al 41,73 por ciento.
- Indicador 5.3.1. Porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de la seguridad social pública contributiva.

En resumen, con base en la descripción de los instrumentos mencionados y de la información relevada en los talleres realizados con los responsables de los procesos de inspección del Ministerio del Trabajo, desde el ámbito administrativo organizacional el diagnóstico permite identificar lo siguiente:

- La estructura organizacional descrita en el organigrama no hace observable la convergencia en una instancia única articulada que permita dinamizar un sistema de inspección laboral y que oriente la formulación, implementación, ejecución y evaluación de una política pública formal y específica de la función de inspección. Esta instancia permitiría contar con instrumentos de visión y planificación estratégica.
- Los instrumentos de planificación estratégica son de escaso conocimiento por parte de las personas responsables de las direcciones regionales y de las inspecciones de trabajo. Los objetivos, actividades, metas e indicadores de estos instrumentos no se encuentran alineados a nivel sectorial e institucional, debido a que miden actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, con escasa o nula referencia en el cumplimiento normativo de las relaciones de trabajo que le corresponde a la inspección laboral.
- Se observa dispersión normativa y disparidad de criterios jurídicos respecto de la aplicación de las normas en los procesos de inspección laboral. Sobre este aspecto, si bien será profundizado más adelante, es preciso decir que la disparidad puede surgir de la falta de un mecanismo de coordinación o de un comité consultivo entre la planta central y las direcciones regionales, que permita homogenizar procedimientos, armonizar criterios jurídicos, fortalecer los procesos de capacitación y formación, divulgar mejores prácticas o colaborar con empleadores y trabajadores.
- De la revisión de la estructura orgánica, la normativa aplicable y los lineamientos internos del Ministerio del Trabajo, se observa un vacío para la competencia y articulación de quienes realizan las inspecciones de trabajo en la verificación del cumplimiento de obligaciones laborales en el sector público. Esto fue confirmado mediante algunas de las oportunidades de mejora que fueron sugeridas por las organizaciones de trabajadores y representantes del sector de los empleadores respecto del proceso de inspección en este ámbito.



Taller de trabajo realizado el 25 de agosto de 2023 con el sector de los empleadores (representantes de empresas y sus asesores jurídicos).

► 2. La inspección del trabajo en el ámbito funcional

2.1. Procesos de inspección aplicables en el sector privado

De acuerdo al Código del Trabajo, las inspecciones de trabajo tienen las siguientes funciones:

- i. Cuidar que en todos los centros de trabajo se observen las disposiciones sobre seguridad e higiene de los talleres y demás locales de trabajo;
- ii. Cuidar que en las relaciones provenientes del trabajo se respeten los derechos y se cumplan las obligaciones que la ley impone a empleadores y trabajadores;
- iii. Efectuar las visitas a fábricas, talleres, establecimientos, construcciones de locales destinados al trabajo y a viviendas de trabajadores, siempre que lo estimen conveniente o cuando las empresas o trabajadores lo soliciten;
- iv. Cerciorarse por los medios conducentes –tales como la revisión de documentos y registro de las empresas, la interrogación al personal de los establecimientos sin presencia de testigos, etc.– del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias referentes al trabajo, y hacer constar sus observaciones en los informes que eleven a sus respectivos superiores jerárquicos;
- v. Conceder o negar el visto bueno en las solicitudes de despido o de separación de las personas trabajadoras, de acuerdo con las disposiciones del Código del Trabajo;
- vi. Intervenir en las comisiones de control;
- vii. Imponer multas de acuerdo con las normas del Código del Trabajo;
- viii. En los casos de acoso laboral, podrá disponer que se efectúen las disculpas públicas de quien cometió la conducta; y
- ix. las demás conferidas por la ley y los convenios internacionales ratificados por el Ecuador.

En el año 2008, la Asamblea Constituyente expidió el Mandato Constituyente 8 que tiene rango legal superior al Código del Trabajo con la finalidad de eliminar y prohibir la tercerización, intermediación laboral, contratación laboral por horas y cualquier forma de precarización de las relaciones de trabajo.

Dicho mandato determinó que las violaciones de las normas del Código del Trabajo debían ser sancionadas. Si no se hubiere fijado una sanción especial, la autoridad de la DRTSP impone multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados de trabajo en general. Igual sanción se impone en caso de violación de las regulaciones del mencionado mandato, mientras que los inspectores del trabajo pueden imponer multas de hasta tres sueldos o salarios básicos unificados (para el año 2023, dicho salario en Ecuador es de 450 dólares de los Estados Unidos).

Por su parte, el Ministerio del Trabajo ha emitido acuerdos ministeriales que regulan las inspecciones de trabajo. De manera introductoria, estas normas regulan los tipos de procesos y sanciones, y otorgan atribuciones específicas a quienes son responsables de la inspección del trabajo, como aquellas que constan en el instructivo *Gestión de inspecciones bajo Código del Trabajo* –imposición de multas por incumplimiento de obligaciones de empleadores o con respecto al trabajo infantil; infracciones en seguridad y salud laboral, etc.– y en acuerdos ministeriales del mismo ramo.

En dicho instructivo se clasifican las faltas en leves, graves o muy graves, en relación con las violaciones de las obligaciones de los empleadores prescritas en el artículo 42 del Código del Trabajo, el irrespeto a las prohibiciones establecidas en el artículo 44 del mismo Código, o en leyes afines conforme lo

determina el Mandato Constituyente 8 y los acuerdos ministeriales que se indican más adelante. En algunos casos, incluso, puede existir contradicción o interposición normativa no acorde con el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Igualmente, el instructivo en mención determina que las sanciones se imponen según la infracción y se establecen por el número de personas trabajadoras directamente afectadas por la infracción en la que hubiera incurrido el empleador. Para ello, los inspectores del trabajo emiten un informe en función de la constatación de hechos que demuestren el incumplimiento de las obligaciones por parte de empleadores, o como resultado de su verificación, cuando el hecho hubiese sido denunciado. El inspector del trabajo es responsable de la verificación y elaboración del informe dirigido a la DRTSP. En el mismo debe señalar la situación encontrada y precisar los motivos que respalden la determinación del número de personas empleadas afectadas, así como proponer la posible sanción que a su criterio corresponda, luego de lo cual la autoridad de la DRTSP emite la resolución imponiendo la sanción correspondiente.

De manera complementaria al instructivo, en el año 2017 se expidieron las normas generales de las inspecciones del trabajo mediante el Acuerdo Ministerial 303. Su finalidad es regular y establecer los procedimientos a aplicarse en las inspecciones del trabajo realizadas respecto a las obligaciones laborales que tienen empleadores del sector privado, de empresas públicas, y personas naturales en relación de dependencia, en relación con trabajo infantil, grupos de atención prioritaria, y seguridad y salud en el trabajo.

En este acuerdo ministerial se incluyen nuevos mecanismos de verificación del incumplimiento de la normativa laboral según el siguiente detalle: **a)** Procesos de inspección integral de campo; **b)** Proceso de inspección focalizada de campo, y **c)** Procesos de verificación electrónica, con las siguientes características:

a. Procesos de inspección integral de campo: la inspección integral de campo consiste en la visita física a las instalaciones de trabajo cuando los sistemas informáticos han emitido una alerta de incumplimiento alto o muy alto. La visita consiste en una vigilancia o verificación por parte de las y los inspectores del trabajo sobre el cumplimiento de la normativa laboral relativa a las condiciones de trabajo y a la protección de trabajadores en el ejercicio de sus actividades laborales. A continuación, se expone el procedimiento que debe cumplirse.

El inspector del trabajo revisará y planificará las inspecciones asignadas según los incumplimientos establecidos por los sistemas informáticos del Ministerio del Trabajo. Con el posible incumplimiento laboral se procede a realizar la notificación electrónica al empleador, a fin de que la inspección se lleve a cabo luego del término de 15 días posteriores a la notificación enviada. En el lugar de la inspección de campo se notificará al empleador con los incumplimientos que han sido identificados, a fin de que el mismo justifique, corrija o subsane los incumplimientos puntualizados, en el término de cinco días. En caso de haberse justificado el incumplimiento o desvirtuado los hechos, dentro del término establecido, se procede al archivo del proceso; en caso contrario, si transcurridos cinco días término desde la notificación en la inspección de campo, no se han corregido o subsanado los incumplimientos, se notificará con providencia que debe contener fecha para la audiencia (dicha diligencia deberá celebrarse dentro de los cinco días posteriores a la notificación), a fin de que se justifiquen sus incumplimientos.

El empleador tiene la posibilidad de solicitar ampliación del término señalado para la realización de la audiencia, la que se podrá conceder por una única vez por el término de tres días. En caso de que el empleador no comparezca a la audiencia, se sienta razón y en el término de cinco días, el inspector elaborará el informe con los detalles correspondientes, a fin de poner en conocimiento a la autoridad de la DRTSP. De llevarse a cabo la audiencia, el inspector revisará la información presentada y elaborará un informe en el término de cinco días, el cual pondrá en conocimiento de la autoridad de la DRTSP, quien tiene el término de 15 días para emitir la resolución administrativa de sanción o archivo del proceso.

b. Proceso de inspección focalizada de campo: la inspección integral focalizada de campo consiste en la visita física a las instalaciones del empleo cuando ha ingresado una denuncia o petición de trabajadores activos a los canales oficiales del Ministerio del Trabajo. La visita consiste en una vigilancia o verificación por parte de los inspectores del trabajo sobre los puntos específicos señalados en la denuncia o petición. El procedimiento a cumplir se detalla a continuación.

El trabajador activo presentará su denuncia o petición a través del Sistema Nacional de Control de Inspectores (Sinacoi) o por medio del correo electrónico denuncias@trabajo.gob.ec. El inspector validará la información de la denuncia, determinando los incumplimientos mediante los sistemas informáticos del Ministerio del Trabajo, para verificar o no el incumplimiento de los derechos laborales. Sin perjuicio de la validación virtual, el inspector del trabajo acudirá a la inspección de campo de la persona natural o jurídica, para verificar los motivos de la petición o denuncia, dentro del término de cinco días. El inspector notificará a la persona natural o jurídica el incumplimiento y procederá a convocar a audiencia en un término de cinco a diez días según el tipo de incumplimiento, para que demuestre o justifique los incumplimientos notificados. En caso de que el incumplimiento sea subsanado dentro del término concedido, se archiva el proceso. El empleador podrá solicitar una prórroga de hasta máximo cinco días a fin de justificar el incumplimiento.

En caso de que el empleador no comparezca a la audiencia o no justifique su cumplimiento, se sienta razón y en el término de cinco días, el inspector elaborará el informe con los detalles correspondientes, a fin de poner en conocimiento de la autoridad de la DRTSP, quien tiene el término de diez días para emitir la resolución administrativa de sanción o archivo del proceso.

c. Procesos de verificación electrónica: la verificación electrónica es el proceso que se realiza a las empresas mediante la utilización de medios electrónicos cuando los sistemas informáticos han emitido una alerta de incumplimiento medio o bajo. Para tal efecto, mediante el sistema informático se procederá a emitir la correspondiente providencia a fin de que el empleador enmiende o corrija los incumplimientos laborales. Si se subsanan dentro del término concedido, el inspector del trabajo procederá a archivar el proceso; en caso de verificarse que se mantienen los incumplimientos, el empleador será objeto de sanción. En estos procesos no será necesario realizar una visita de campo a las instalaciones del empleador.

A través de los sistemas informáticos, los inspectores del trabajo remitirán al empleador notificaciones mediante documentos electrónicos con requerimientos de información, providencias y resoluciones de sanción, ya sea al domicilio judicial electrónico del empleador, al correo electrónico del defensor autorizado o al correo electrónico registrado en los sistemas informáticos del Ministerio del Trabajo. Los documentos producidos electrónicamente a través del sistema serán considerados originales para todos los efectos legales, mientras que la documentación que remita el empleador mediante anexos deberá cumplir con los requisitos determinados en la ley para que sean considerados como válidos. A continuación, se detalla el procedimiento que se debe cumplir en los procesos de verificación electrónica.

El inspector deberá realizar la revisión electrónica de aquellas empresas con nivel de riesgo bajo o medio de incumplimiento. Una vez que el sistema identifica un tipo de incumplimiento, se procede a notificar a la empresa con una providencia, para que en el término de 15 días justifique, enmiende o corrija los incumplimientos. En caso de justificarse, se procede con el archivo del proceso, pero si no se presentan los documentos, el empleador será objeto de sanción. En caso de que el empleador no justifique su cumplimiento, se sienta razón y en el término de diez días el inspector elaborará el informe con los detalles correspondientes, a fin de poner en conocimiento de la autoridad de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público, quien tiene el término de 15 días para emitir la resolución administrativa de sanción o archivo del proceso.

En caso de no presentarse el empleador a la audiencia, el inspector del trabajo sentará razón en el acta sobre la no realización de la misma por la falta de asistencia del empleador y en el término

de cinco días elaborará el informe en el cual se detallarán los incumplimientos laborales que se pudieron evidenciar en la inspección de campo a fin de poner en conocimiento de la autoridad de la DRTSP.

De llevarse a cabo la audiencia, el inspector del trabajo revisará la información presentada por el empleador tanto en la inspección de campo como en la audiencia para lo cual tendrá el término de cinco días para revisar la misma y elaborar el informe en el cual se detallarán los incumplimientos laborales evidenciados a fin de poner en conocimiento de la autoridad de la DRTSP en caso de considerar que debe existir sanción. En caso contrario, se archivará el proceso.

El abogado o representante del empleador deberá estar autorizado para actuar en la audiencia o podrá intervenir a través de la ratificación y legitimación de la intervención a realizarse dentro de los tres días posteriores a la audiencia, quedando ello dispuesto en el acta de dicha audiencia. En caso de no producirse la ratificación, se entenderá que el empleador no ha comparecido a la audiencia.

En todos los casos, según este acuerdo ministerial, las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público llevarán un registro de las infracciones que se cometan con sus respectivas sanciones y de las reincidencias en las que se pudiese incurrir. En el caso de incumplimiento por parte del empleador en el pago de la sanción impuesta por la DRTSP, se procederá al cobro mediante el proceso coactivo. En todo caso, las inspecciones de campo señaladas podrán realizarse cuando las circunstancias lo ameriten, incluso si no están dentro de la planificación establecida por las DRTSP.

Como último paso en todos los procedimientos mencionados, los inspectores del trabajo emiten resoluciones administrativas de sanción o de archivo de los procesos, las cuales deben ser motivadas considerando las circunstancias y los hechos verificados.

En cuanto a las infracciones laborales, se debe mencionar que estas se generan por acciones u omisiones de los empleadores, que son contrarias a las normas legales, reglamentarias y contractuales en materia de relaciones laborales, tanto individuales como colectivas, tipificadas y sancionadas de conformidad a la legislación vigente. Igualmente, se consideran infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales, las acciones u omisiones de los diferentes sujetos responsables que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los contratos colectivos en aspectos de seguridad y salud que puedan causar un accidente o enfermedad profesional.

Los sujetos responsables de la infracción pueden ser las personas naturales o jurídicas que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en las normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo y, en particular, aquellas que se determinan en el Código del Trabajo. Se sancionará a los infractores en función directa de la infracción cometida, de acuerdo a la gravedad del hecho constitutivo y según el número de personas trabajadoras afectadas, cuando corresponda.

La normativa laboral secundaria clasifica a las infracciones como leves, graves o muy graves con respecto a las violaciones de las obligaciones de los empleadores prescritas en el Código del Trabajo o el irrespeto a las prohibiciones establecidas en el mismo Código, y en las leyes afines conforme lo determina el Mandato Constituyente 8 y su respectivo reglamento de aplicación, así como también en los acuerdos ministeriales en la materia. Para la aplicación de las sanciones se considerará también el reiterado o persistente incumplimiento de las obligaciones prescritas en el Código del Trabajo, así como la negligencia en lo que se refiere al cumplimiento de las normas de prevención, seguridad y salud en el trabajo, según el riesgo que se desprenda de dicho incumplimiento.

Para tal efecto, son infracciones leves aquellas que no comprometen derechos fundamentales de las y los trabajadores, ni tiene incidencia directa e inmediata sobre las condiciones de su desenvolvimiento laboral y personal. Son consideradas graves las infracciones que comprometen derechos directos y fundamentales de las y los trabajadores; las relacionadas con el trabajo infantil, y los actos y situaciones que no se encuentren establecidos en el Código del Trabajo conforme lo dispone el Mandato Constituyente 8. Se consideran muy graves la reincidencia dentro del periodo de un año en cualquiera

de las infracciones graves, y las que se catalogan como tales en las normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo.

Por otra parte, de acuerdo con lo manifestado por varios inspectores del trabajo en los talleres y entrevistas, existen casos de renuencia de los empleadores que obstaculizan o no permiten las visitas o inspecciones de las autoridades del trabajo a los establecimientos o centros de trabajo y, como agravante, no presentan la documentación requerida en la inspección. En este caso, serán sancionados con una multa de hasta 20 salarios básicos unificados del trabajador en general.

Las sanciones se establecerán en relación a cada infracción en la que hubiera incurrido el empleador; sin embargo, en ningún caso excederán los 20 salarios básicos unificados del trabajador en general por cada infracción cometida, aunque sí podrán acumularse varias multas por diferentes incumplimientos.

Debe tenerse en cuenta que el tiempo de duración máximo del proceso administrativo de la inspección integral no podrá exceder el término de 60 días, superado el cual caducará, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o disciplinarias que se desprendan de las acciones u omisiones que pudieran darse.

Para el caso del trabajo infantil, las infracciones sobre trabajo de niños, niñas y adolescentes en las que incurran los empleadores serán sancionadas de acuerdo a lo señalado en el Código de la Niñez y Adolescencia y según lo establecido en el Código del Trabajo y en los convenios internacionales en la materia.

Es importante señalar que el Acuerdo Ministerial 303 detalla con mayor abundamiento la legislación sancionatoria y dispone que para el establecimiento de multas se tomará en cuenta el tamaño de las empresas, de acuerdo a los umbrales definidos en el artículo 3 de la Decisión 702 de la Comunidad Andina (CAN) que considera los rangos de personal ocupado y valor bruto de las ventas anuales, primando siempre el valor bruto sobre el criterio de personal ocupado. Por ello, los montos establecidos por concepto de multas a los incumplimientos de obligaciones e infracciones laborales se determinan según el tamaño de las empresas y las infracciones.

En cambio, en este mismo acuerdo se indica que las multas por incumplimientos de obligaciones e infracciones laborales por parte de los empleadores que sean personas naturales se determinan según el número de trabajadores que tenga a su cargo el empleador y según la infracción, sin considerar el monto bruto de ventas.

Asimismo, si se hubiere constatado la no afiliación del trabajador migratorio o extranjero al Seguro General Obligatorio administrado por el IESS, así como el no pago de al menos el salario básico unificado del trabajador privado vigente de conformidad con la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en el Código del Trabajo y demás normativa para tal efecto, la autoridad de la DRTSP –a través de sus inspectores o por sí misma– impondrá multas a los empleadores según sean personas naturales, personas jurídicas o instituciones públicas. Estos procesos de verificación pueden realizarse a través de inspecciones aleatorias de oficio realizadas por el Ministerio del Trabajo o por denuncias presentadas por las personas extranjeras que sientan que sus derechos han sido vulnerados.

El Código del Trabajo señala que las multas impuestas por los inspectores del trabajo se pueden apelar ante la autoridad de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público. No obstante, cuando la multa ha sido impuesta por esta autoridad no se puede interponer recurso alguno.

Por su parte, la Constitución de la República del Ecuador señala que, en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá como garantía básica el derecho de las personas a la defensa, el cual incluye la posibilidad de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. Esto significa que las multas impuestas por la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público son susceptibles de impugnación en la vía judicial ante los tribunales de lo contencioso administrativo.



Taller de trabajo realizado los días 26 y 27 de junio de 2023 con los 7 Directores Regionales del Trabajo y Servicio Público, la Subsecretaría de Trabajo, la Dirección de Control e Inspecciones, los coordinadores de inspecciones de cada regional y representantes de todas las direcciones que colaboran con la función de inspecciones del Ministerio del Trabajo.

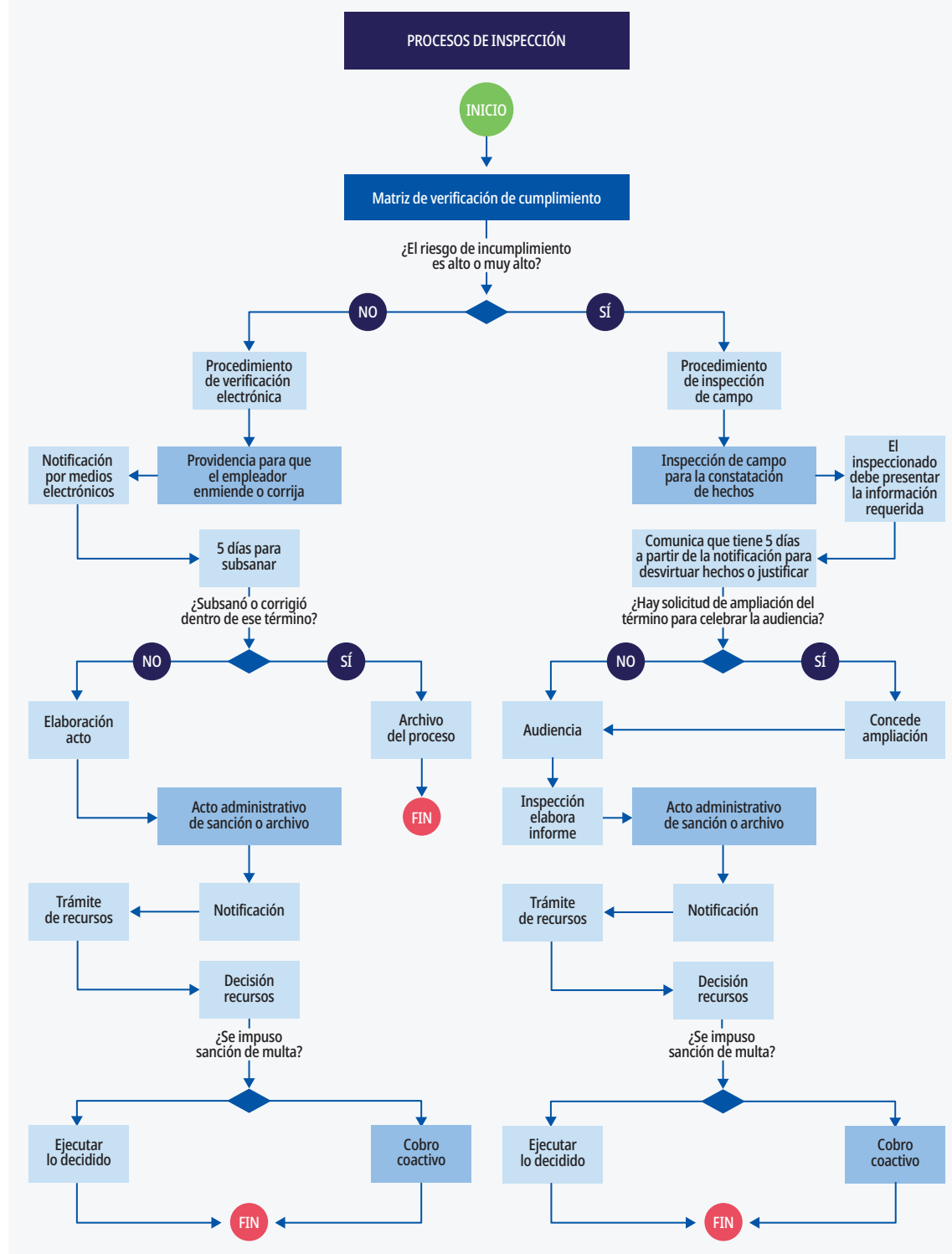
Como queda de manifiesto en este apartado, existen varios procesos contemplados en la normativa para la ejecución de la inspección del trabajo. Dado que los inspectores tienen competencia a nivel provincial y que, según ellos mismos lo han manifestado, podrían existir casos en los que acuerdos ministeriales emitidos por el Ministerio del Trabajo se aplican de manera diferente, las inspecciones de trabajo que se realizan y las sanciones que imponen resultan ser distintas en las provincias del país.

Esta problemática no permite que se unifiquen criterios en torno al proceso de inspecciones y sanciones, y provoca que inclusive el proceso de recaudación de multas por sanciones sea diferente. Esta falta de unificación de criterios y procesos también es una demanda sentida por el sector trabajador: sus representantes gremiales manifestaron la necesidad de unificar los procesos de inspección del trabajo en todas sus fases a nivel nacional.

Esta situación en particular fue evidente en los talleres que se realizaron a finales de junio de 2023 con el Ministerio del Trabajo. En la mayoría de las intervenciones de las personas responsables de la inspección del trabajo se evidenció de forma palmaria los diferentes criterios de interpretación para aplicar y determinar el número de procedimientos conocidos. Aparte de los citados, se agregaron los procedimientos de “boleta única”, de inspección aleatoria y de inspecciones conjuntas.

Asimismo, funcionarios del Ministerio del Trabajo, representantes del sector de los trabajadores y representantes del sector empleador indicaron la necesidad de crear procesos de inspección del trabajo de prevención, promoción y asesoría a los actores intervinientes interesados en dichos procesos, toda vez que se indicaron como insuficientes o inexistentes. También resaltaron la necesidad de contar con orientaciones respecto a la aplicación de criterios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de dosificar el valor de las sanciones impuestas.

La figura 3 presenta el flujograma del proceso de inspección del trabajo de acuerdo a lo dispuesto por el Acuerdo Ministerial 303.

► **Figura 3. Flujograma del proceso de inspección del trabajo de acuerdo con el Acuerdo Ministerial 303/2016**

Fuente: Elaboración propia.

2.2. La inspección del trabajo en el sector público

La Constitución de la República señala que los obreros del sector público están sujetos al Código del Trabajo y, por ello, también están sujetos al control de la inspección del trabajo. Es importante indicar que en la legislación ecuatoriana el personal del sector público se clasifica entre obreros y servidores públicos, estos últimos no están sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Por su parte, en el caso de empresas públicas, la Ley Orgánica del Servicio Público ha hecho referencia expresa a la competencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas para regular a los servidores públicos que pertenecen a las empresas públicas ecuatorianas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocios. Esta ley instauró un régimen laboral particular estableciendo la siguiente clasificación del talento humano: (i) servidores de libre designación y remoción; (ii) servidores públicos de carrera, y (iii) obreros. La modalidad de vinculación de los servidores públicos de libre designación y remoción es a través de nombramientos al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Los servidores públicos de carrera están amparados por un régimen laboral mixto: se vinculan por nombramiento, pero la regulación de sus funciones se rige por el derecho privado y por la normativa interna de las empresas públicas. El Ministerio del Trabajo –a través de firmas externas especializadas– se encarga de realizar el control posterior de la administración del talento humano y remuneraciones. Finalmente, la modalidad de vinculación en el caso de los obreros es mediante el contrato individual según las disposiciones establecidas en el Código del Trabajo.

Además, la Ley Orgánica de Empresas Públicas determina que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros serán resueltas por la autoridad del trabajo, sin especificar concretamente a qué autoridad se refiere, o por los jueces de trabajo competentes, quienes deberán observar las disposiciones especiales previstas en ese cuerpo legal.

Sobre este régimen laboral particular, la Corte Constitucional del Ecuador ha dicho que, para que las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de las empresas, es necesario que estas sean manejadas de diferente manera que la administración general, pues las empresas públicas buscan, entre otros objetivos, ser competitivas y con alta rentabilidad social y rendimiento, siendo una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de los objetivos para los que fue creado el Estado, esto es, la realización de los derechos de sus coasociados.

Por ello, la Ley Orgánica de Empresas Públicas al tratar sobre la regulación del talento humano ratifica su competencia para normar todo lo concerniente a los servidores públicos y también recalca que los cuerpos normativos de aplicación concurrente son la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código del Trabajo.

Esta coexistencia normativa regulatoria agudiza la poca claridad respecto de los procesos de verificación de las obligaciones laborales aplicables para los servidores públicos, evidenciada en las conclusiones de las actividades prácticas ejecutadas con funcionarios del Ministerio del Trabajo y representantes de trabajadores.

2.2.1. La sustanciación de sumarios administrativos del sector público

Parte importante de los procesos de inspección laboral es el régimen disciplinario aplicable a servidores públicos, en este caso, a las y los inspectores del trabajo. Este régimen tiene influencia en el desempeño, cumplimiento de metas y procesos de sanción aplicables a los inspectores. Al respecto, el Ministerio del Trabajo emitió la Norma técnica para la sustanciación de sumarios administrativos para los servidores públicos con el objeto de regular este proceso previsto en la Ley Orgánica de Servicio Público. Los sumarios tienen por objeto establecer si se han configurado o no los elementos de una o varias faltas disciplinarias graves determinadas en la ley referida y su reglamento general, así como su nexo causal con las responsabilidades en que pudieren incurrir los servidores públicos sumariados.

La norma técnica citada establece que el Ministerio del Trabajo interviene como legitimado activo cuando, con base en la potestad disciplinaria, se inicie de oficio el sumario administrativo. Para ello, la Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo, a través de la Dirección de Recursos y Sumarios Administrativos, tiene las siguientes atribuciones como sustanciadora de estos procesos:

- a. Conocer las solicitudes de inicio de sumarios administrativos en contra de los servidores públicos presentadas por las instituciones determinadas en dicha norma técnica (proceso que también es aplicable a los inspectores del trabajo);
- b. Realizar el examen de admisibilidad o inadmisibilidad de las solicitudes de inicio de sumarios administrativos en contra de los servidores públicos;
- c. Sustanciar y resolver los sumarios administrativos en contra de los servidores públicos de conformidad al procedimiento establecido en la norma técnica;
- d. Remitir a la autoridad de la Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo el reporte mensual de los sumarios administrativos sustanciados y resueltos;
- e. Imponer las sanciones disciplinarias determinadas en los literales d) y e) del artículo 43 de la Ley Orgánica del Servicio Público;
- f. Iniciar el sumario administrativo de oficio cuando el Ministerio del Trabajo, con base en sus facultades y competencias, establezca acciones u omisiones que se encuentren determinadas como faltas disciplinarias graves de los servidores públicos que pertenezcan a las instituciones públicas señaladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público en concordancia con el artículo 2 de la norma técnica; y
- g. Archivar la solicitud de inicio de sumario administrativo, conforme a lo previsto en la norma técnica.

Los sustanciadores tendrán jurisdicción en todo el territorio nacional y su domicilio estará en el Distrito Metropolitano de Quito. Podrán excusarse o serán recusados del conocimiento y sustanciación del sumario administrativo cuando se encuentren inmersos en las causales determinadas en la norma técnica, para lo cual deberán presentar su excusa debidamente fundamentada ante la autoridad de la Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo, quien la aceptará o negará y a la vez remitirá el expediente para el sorteo correspondiente. En el caso que se niegue la excusa o recusación se devolverá el expediente al sustanciador sobre quien recayó el sorteo inicialmente para que continúe su sustanciación.

La solicitud de inicio del sumario administrativo deberá reunir los requisitos establecidos en la norma técnica, y deberá ser presentada dentro del término fijado en la misma en la Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo. Dentro del término máximo de cinco días, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de inicio, se realizará el sorteo entre los sustanciadores y se designará al secretario *ad hoc*. Luego, el sustanciador emitirá la providencia con la que avoca conocimiento de la solicitud de inicio del sumario administrativo.

En el término de diez días contados a partir de avocar conocimiento, calificará la solicitud verificando su admisibilidad, a fin de precautelar que la misma haya sido presentada dentro de los tiempos establecidos y cumpliendo los requisitos previstos en esta norma. Adicionalmente, si los hechos que constan como fundamento de la solicitud no se encuentran contemplados en la Ley Orgánica del Servicio Público como faltas graves, inadmitirá el trámite a través de una providencia y devolverá los documentos a fin de que se proceda con el régimen disciplinario correspondiente al caso.

En caso de que en la calificación de admisibilidad se evidencie la omisión de un requisito, el sustanciador reenviará la solicitud a completar en el término máximo de tres días. Si la institución no completase lo requerido, se ordenará el archivo y la devolución de los documentos a través de la respectiva providencia. En caso de que el sustanciador haya solicitado completar el escrito de inicio de sumario administrativo

o contestación al mismo, el término para emitir la providencia de admisibilidad o calificación a la contestación y, adicional a ello, el de prescripción, se suspende hasta que haya fenecido el término de tres días que tiene la institución pública o el servidor sumariado para completar los escritos en mención.

Una vez verificado el cumplimiento de todos los requisitos, el sustanciador procederá a emitir la providencia de admisibilidad de la solicitud de inicio de sumario administrativo. En la misma, se establecerán las pruebas que fueron calificadas para ser sustanciadas en la audiencia de sumario administrativo. Posteriormente, el sustanciador dispondrá la citación al servidor sumariado en un término máximo de cinco días posteriores a la emisión de esta providencia.

El servidor público sumariado contestará por escrito a la solicitud de inicio del sumario administrativo dentro del término establecido en la norma técnica y el sustanciador tendrá diez días término para su calificación. Si no se hubieran cumplido los requisitos formales, dispondrá que se aclaren o completen con la advertencia de que, de no dar contestación a la providencia, se seguirá el curso normal del proceso en rebeldía del sumariado. El sustanciador calificará la contestación de la solicitud de inicio de sumario administrativo a través de la respectiva providencia.

El sumario administrativo se dará por iniciado con la emisión del auto de llamamiento a sumario administrativo por parte del sustanciador. Las partes están obligadas a comparecer a la audiencia única, la cual podrá suspenderse por una sola vez según lo determina la norma técnica. Concluida la audiencia y en el término establecido por la norma técnica, el sustanciador expedirá y notificará la resolución debidamente motivada en la que conste la aplicación de la sanción correspondiente o el archivo del sumario. Cualquiera de las partes podrá solicitar la aclaración o ampliación de la resolución y el sustanciador deberá resolver el recurso interpuesto y notificar de ello a las partes.

De dicha resolución, los servidores públicos suspendidos o destituidos y las instituciones públicas podrán recurrir ante la autoridad judicial competente del lugar donde se originó el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos. Se podrá también recurrir la providencia de inadmisibilidad o la providencia por la cual se archive la solicitud de inicio de sumario administrativo.



Taller de trabajo realizado el 05 de agosto de 2023 con el sector de los trabajadores (representantes de las organizaciones de trabajadores y sus asesores jurídicos).

► 3. Cumplimiento normativo

3.1. La inspección y el factor normativo para su ejecución

Las inspecciones del trabajo en el Ecuador tienen una finalidad proteccionista: quienes las realizan, dentro de sus competencias, verifican y analizan la posible existencia de irregularidades en el cumplimiento de obligaciones laborales y pueden sancionar al empleador en caso de que este se encuentre inmerso en uno o varios incumplimientos en contra de las y los trabajadores bajo su dependencia.

Este procedimiento está sujeto a un acto administrativo tutelado por un inspector del trabajo provincial, cuyas funciones están previstas en el Código del Trabajo y en los acuerdos ministeriales. Una de sus atribuciones consiste en efectuar visitas a establecimientos destinados al trabajo con el objeto de cuidar que en las relaciones laborales se respeten los derechos y obligaciones adquiridas al momento de iniciar el vínculo laboral.

Como detalle relevante, por mandato del Código del Trabajo quienes realizan inspecciones del trabajo poseen una atribución especial, pues pueden acceder o ingresar a cualquier establecimiento donde existan trabajadores, sin ningún tipo de restricción y sin que los empleadores puedan obstaculizarlo. Si bien no necesitan ningún tipo de orden judicial para ejercer su estricto control del cumplimiento de las obligaciones laborales, esta potestad deberá siempre observar los principios de eficiencia, celeridad, objetividad, imparcialidad y sana crítica.

Dicho esto, y entrando al enfoque normativo, el Código del Trabajo y el Convenio núm. 81 de la OIT que se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico son la base legal principal en la que se contemplan las obligaciones laborales de los empleadores. Como base secundaria, se aplican los acuerdos ministeriales que regulan los procesos de inspecciones laborales, emitidos y elaborados por el Ministerio del Trabajo.

A lo largo del tiempo, los acuerdos ministeriales han sido herramientas legales para que los inspectores del trabajo puedan motivar debidamente la base del incumplimiento, así como el monto por el cual los empleadores pueden ser sancionados. Sin embargo, como quedó indicado en el apartado anterior, en la práctica, al existir varios acuerdos ministeriales que regulan infracciones similares y pueden contradecirse entre sí, se han generado varias controversias respecto del flujo de actividades de los procesos aplicables, así como de la motivación de la sanción. Sobre este aspecto particular, en los talleres quienes realizan las inspecciones del trabajo expresaron la necesidad de tener instrumentos, manuales y protocolos internos para la intervención inspectiva.

La normativa fundamental que sustenta el proceso de ejecución de las inspecciones en el Ecuador está compuesta por:

- i. Acuerdo Ministerial MDT 303/2016
- ii. Acuerdo Ministerial MDT 047/2013
- iii. Acuerdo Ministerial MDT 135/2017
- iv. Mandato Constitucional 8 y su reglamento
- v. Código Orgánico Administrativo (COA)

Como parte sustancial dentro de la inspección del trabajo a nivel procesal, debe considerarse la gran relevancia de las disposiciones del Código Orgánico Administrativo (COA). Los inspectores del trabajo se encuentran obligados a seguir el procedimiento administrativo cumpliendo con las reglas procesales que contiene esta norma.

Como se ha indicado, varios acuerdos ministeriales complementan la inspección del trabajo en procesos adjetivos las disposiciones del Código del Trabajo y del Mandato Constitucional 8 y su reglamento, lo cual genera una posible aplicación discrecional de las normas y, por ende, inseguridad jurídica para los actores involucrados.

Esta problemática invita a que, durante el proceso sancionatorio, quienes realizan la inspección del trabajo puedan optar por un ejercicio de ponderación sobre los acuerdos ministeriales, en concordancia con lo que contempla la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 76 numeral 5 y el artículo 82. En este sentido, ya en la práctica, se genera una discrepancia ya que, a nivel nacional, cada inspector del trabajo ejerce su atribución sancionatoria de manera discrecional y no uniforme, dejando en tela de juicio la correspondencia jurídica que debe ser aplicada.

La normativa analizada evidencia que existe la oportunidad no solo de realizar un proceso de depuración, sino de fomentar que la inspección del trabajo se considere no únicamente desde una perspectiva de fiscalización para el empleador, sino como un sistema de acompañamiento íntegro, preventivo y asesor para el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores.

Adicionalmente, quienes participaron en los talleres realizados con el Ministerio del Trabajo señalaron que se requiere fortalecer una instancia interna que genere la línea de aplicación normativa ante las distintas situaciones fácticas y jurídicas en las que puede encontrarse quien ejerce la función de inspección del trabajo. Al respecto, entre las áreas mencionadas se encuentran las direcciones regionales, la Dirección de Asesoría Jurídica y la Subsecretaría del Trabajo.

Por parte de las organizaciones de trabajadores, la percepción es que existe dispersión normativa e inseguridad jurídica respecto de la ejecución de procesos inspectivos. Lo mismo fue manifestado por los representantes del sector empleador, quienes resaltaron la falta de unificación de criterios jurídicos no solo a nivel nacional, sino inclusive dentro de una misma Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público.

3.2. Medidas sancionatorias de la inspección del trabajo

Una vez que los inspectores del trabajo inician la revisión de obligaciones laborales presentadas por parte de empleadores, verificarán minuciosamente cada uno de los respaldos legales que determinen su cumplimiento.

Cada sanción que deba ser aplicada se registrará bajo los parámetros que se define en cada uno de los acuerdos ministeriales antes presentados. El inspector del trabajo deberá medir la proporción de la multa y que sea correctamente motivada considerando que los artículos que responden a la sanción no sean contradictorios.

A manera de ejemplo y conforme fue descrito de manera general en el acápite del ámbito funcional de este documento, el Acuerdo Ministerial 303/2016 dispone parámetros de sanción que concentran dos escenarios esenciales: 1) el número de trabajadores, y 2) el tipo de empleador identificado, sea este persona natural o persona jurídica.

Cabe enfatizar que, en las inspecciones de trabajo, además de los inspectores del trabajo, podría ser partícipe del procedimiento el Director Regional del Trabajo y Servicio Público, siempre y cuando el monto de la sanción sea superior a tres salarios básicos unificados fijados por el Estado ecuatoriano cada año fiscal (450 dólares de los Estados Unidos para el año 2023). El Mandato Constituyente 8 dispone esta regla, tomando en cuenta que los inspectores del trabajo únicamente podrán sancionar hasta los tres salarios básicos unificados. Si bien es preciso detallar que el Director Regional no tiene la atribución de generar las inspecciones de trabajo como tal, cuando la sanción sea mayor a los tres salarios básicos unificados el inspector del trabajo deberá derivar el trámite a su autoridad regional con la motivación de conceder la sanción al empleador que ha incumplido con sus obligaciones laborales.

Es importante subrayar que la naturaleza de la inspección del trabajo no es únicamente sancionatoria, sino preventiva, de asesoría e informativa. Sin embargo, para los actores involucrados en el proceso de inspección (funcionarios del Ministerio del Trabajo, representantes del sector de los trabajadores y representantes del sector de los empleadores) estas últimas aristas son prácticamente inexistentes en el Ecuador, lo que ratifica la percepción sancionatoria de la inspección del trabajo que existe en el sector empleador.



Taller de trabajo realizado el 25 de agosto de 2023 con el sector de los empleadores (representantes de empresas y sus asesores jurídicos).

► 4. La inspección del trabajo en el ámbito social y ambiental

Como proceso de verificación de cumplimiento de obligaciones laborales, la inspección del trabajo en Ecuador cobra vital importancia no solamente para promover el empleo formal y lo descrito en la normativa aplicable, sino también para generar una presencia importante del sector público en ciertas áreas que actualmente precisan atención especializada como, por ejemplo, los sectores agrícola y florícola, y la minería o la pesca ilegales, entre otros.

En estos sectores todavía no se visibiliza el impacto real de la no regularización jurídica de sus actividades en el empleo, lo que podría estar agudizando la problemática del trabajo infantil o el trabajo forzoso, y exponiendo a las personas empleadas a riesgos elevados en materia de seguridad y salud en el trabajo.

No se puede desconocer que la presencia exclusiva de inspectores en estos espacios podría generar un riesgo a su integridad física, por lo cual se propone fortalecer la articulación con otras instituciones del Gobierno para garantizar que el trabajo que se realice cumpla su objetivo al amparo de las garantías que requieran los inspectores del trabajo.

Asimismo, se reconoce la importancia de generar inspecciones móviles para llegar a aquellos sitios lejanos del territorio, priorizando el área rural, para legitimar la presencia estatal en torno a la función de inspección del trabajo, incluso en cumplimiento de los acuerdos y convenios celebrados por la República de Ecuador con la Comunidad Económica Europea y otros socios internacionales.

Esta necesidad se ve fortalecida con la información recogida en las actividades ejecutadas con las organizaciones de trabajadores, representantes del sector de los empleadores y con los funcionarios involucrados en el Ministerio del Trabajo en los procesos de inspección, quienes manifestaron que, en las zonas rurales, la verificación del cumplimiento de las obligaciones laborales es insuficiente o nula.

► 5. La inspección del trabajo y su logística

De la información entregada por el Ministerio del Trabajo se observa que, para diciembre de 2022, se cuenta con 196 inspectores del trabajo a nivel nacional, cuyo rango salarial varía según la escala profesional ocupada entre 901 y 2 039 dólares de los Estados Unidos. A estos montos se les realizan las retenciones legales, como son el aporte personal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Impuesto a la Renta en los casos aplicables.

De conformidad a la información pública que consta en la página web del Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC), en el año 2022 se registró la existencia de 863 681 empresas, es decir, unidades económicas que registraron ya sea ventas en el año 2021, plazas de empleo en el IESS en el año 2022 o pagaron impuestos en el Servicio de Rentas Internas (SRI).

Por otro lado, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo en Ecuador (ENEMDU) realizada por el INEC, para diciembre del año 2022 la población con empleo alcanzó el número de 8 090 895, que se desglosa de la siguiente manera:

- i. 3 011 800 tienen empleo adecuado,
- ii. 1 618 846 están en situación de subempleo,
- iii. 893 980 tienen empleo no remunerado,
- iv. 2 549 766 tienen empleo no pleno, y
- v. 16 504 tienen empleo no clasificado.

Si bien no se ha tenido acceso a informes de carga laboral clasificada de forma individual por cada inspector del trabajo, estos números podrían evidenciar falta de personal para garantizar un alcance integral a los procesos de verificación de cumplimiento de obligaciones laborales. Esta percepción fue confirmada por los mismos inspectores del trabajo participantes en las entrevistas y talleres.

En el informe de observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT respecto del Convenio sobre la inspección del trabajo (núm. 81) que se publicó en 2023, el Gobierno ecuatoriano informó que, de un total de 160 inspectores a nivel nacional en 2020, para el 31 de agosto de 2022 se llegó a 200 –99 con nombramiento permanente y 101 con nombramiento provisional–. Sin embargo, el mismo Gobierno agregó que, debido a la situación derivada de la pandemia por la COVID-19, debieron suprimirse puestos públicos y en particular no hubo convocatoria del concurso de méritos, lo cual afectó las vacantes de los empleos de inspectores pues se destinaron recursos para atender la emergencia sanitaria.

Además, en el informe de la Comisión de Expertos se recomienda garantizar la estabilidad laboral de los inspectores del trabajo con nombramiento provisional acorde a lo establecido en el artículo 6 del Convenio núm. 81 de la OIT, así como las condiciones de servicio y sus niveles de remuneración y permanencia en el empleo, de forma comparable a otros empleados que ejercen funciones de complejidad y responsabilidad similares. Asimismo, la comisión solicitó información acerca de las medidas para garantizar que el número de inspectores del trabajo sea suficiente para el desempeño efectivo de las funciones, así como información estadística sobre el número de inspectores e inspecciones realizadas y su frecuencia en los lugares de trabajo que se inspeccionan.

Respecto de los recursos presupuestales que se destinan a la función de inspección, estos provienen del Presupuesto General del Estado y se han visto afectados por la reducción y limitación del gasto de las instituciones públicas, en especial, en cuanto a los desplazamientos que demandan los procesos de visitas a cargo de los inspectores.

En relación con los insumos tecnológicos, de la revisión realizada a la información pública o a la entregada por el Ministerio del Trabajo, no existe evidencia documental que permita confirmar de manera exacta los insumos y equipos tecnológicos entregados a cada inspector del trabajo.

Sin perjuicio de esto, en la información relevada por medio de entrevistas directas, se comunicó al equipo consultor que cada inspector del trabajo cuenta con una computadora y en algunos casos con impresoras. También se han entregado algunas *tablets*, las cuales, sin embargo, no están siendo utilizadas en los procesos de verificación.



Taller de trabajo realizado el 05 de agosto de 2023 con el sector de los trabajadores (representantes de las organizaciones de trabajadores y sus asesores jurídicos).

► 6. Hallazgos y recomendaciones

Con la finalidad de estructurar el diagnóstico de la inspección laboral en el Ecuador, se resumen a continuación los principales hallazgos de acuerdo a los principales ámbitos analizados en este documento: organizacional, funcional, y en la inspección del trabajo y su logística.

6.1 Hallazgos en el ámbito organizacional

- i. Si bien existe normativa específica, no hay una política pública de inspección del trabajo. Tampoco se visualizan escenarios, instancias intermedias o un comité del más alto nivel que no solo la formule, implemente o ejecute, sino también realice la verificación permanente del cumplimiento de la normativa laboral acorde a las nuevas formas de organización y desarrollos del mundo del trabajo, para adoptar o mejorar la función; actualizar, depurar y modificar normativa, o formular e implementar instrumentos estratégicos y procesos de cambio, innovación y gestión de la labor inspectiva.
- ii. Se verifica la necesidad de fortalecer el mapa de operaciones entre la planta central del Ministerio del Trabajo y las oficinas regionales (planta central, Dirección de Control e Inspecciones, Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público, inspectores provinciales, etc.) mediante la creación de un área u organismo como, por ejemplo, un comité asesor o consultor que permita la intermediación e interacción entre estos actores, en aras de mejorar de forma armónica, transversal y en la práctica la función de la inspección del trabajo.

6.2 Hallazgos en el ámbito funcional

- iii. Tanto en la planificación como en la ejecución de las inspecciones de trabajo, no se visibiliza la aplicación de lo estipulado en el Convenio núm. 81 de la OIT (situación que también se observó en los talleres ejecutados con el Ministerio del Trabajo en junio de 2023) respecto del funcionamiento independiente y sin restricciones de un Sistema de Inspección del Trabajo, principalmente en relación con:
 - a. Buena gobernanza (políticas, normas, mecanismos de coordinación, sistemas y procedimientos),
 - b. Transparencia (criterios de aplicación uniformes; actuaciones claras para los actores que intervienen; generación de datos; reportes periódicos y anuales para fortalecer el cumplimiento normativo laboral y de seguridad y salud en el trabajo y también como una fuente importante de información para gobiernos, empleadores, organizaciones sindicales, trabajadores y la ciudadanía, además de evitar casos de corrupción), y
 - c. Responsabilidad (profesionalizar la función de inspección mediante el fortalecimiento de las capacidades mediante procesos de formación y capacitación y el diseño de instrumentos pedagógicos).
- iv. Existe dispersión y contradicción en la normativa aplicable vigente para la inspección del trabajo, la cual no se ajusta en su totalidad al ordenamiento jurídico nacional y a los convenios internacionales suscritos por el Ecuador, especialmente el Convenio núm. 81 de la OIT.
- v. Existen criterios distintos en la aplicación del debido proceso y de los pasos a seguir en cada tipo de inspección a nivel nacional. Si bien existen procedimientos identificables en los acuerdos ministeriales, la normativa puede ser contradictoria y no está depurada. En otros casos, quienes son responsables de la función de inspección identifican otros procesos aplicables (renuencia por obstaculización al inspector, boleta única, inspección aleatoria y las inspecciones conjuntas) o la

necesidad de implementar nuevos procesos de inspección del trabajo como son los de prevención, promoción y asesoría a los actores interesados en dichos procesos.

- vi.** Falta de actualización de los acuerdos ministeriales y controversia en su aplicación, debido a que algunos de ellos regulan situaciones similares.
- vii.** No se observa una articulación funcional en las actividades de inspección y cumplimiento de normas en las relaciones laborales (individuales y colectivas) con los temas de seguridad y salud en el trabajo.
- viii.** Dentro del cumplimiento normativo laboral, se identificó la necesidad de fortalecer una instancia que promueva el diálogo tripartito en todas las escalas, con los empleadores y con representantes de trabajadores, que incluyen a las organizaciones sindicales.
- ix.** Baja articulación para realizar inspecciones conjuntas con otras autoridades (por ejemplo, con el IESS o con el CONADIS) y con la Policía Nacional en los lugares de trabajo, lo que no permite una correcta ejecución de actividades.
- x.** No existen parámetros que mejoren la estadística de los cumplimientos laborales por parte de los empleadores.
- xi.** El proceso de inspección es percibido como recaudatorio con base en las multas impuestas.
- xii.** No existe sistematización de los datos obtenidos en las inspecciones laborales, lo cual no permite un manejo centralizado de la información –que sería el modo correcto de acuerdo con la normativa vigente (Ley Orgánica de Datos Personales)– y afecta la generación de políticas públicas enfocadas para la oportunidad de mejora.
- xiii.** No existe una plataforma que permita el seguimiento de la ciudadanía (actores interesados) a los procesos de inspección del trabajo o denuncia, generando una percepción de falta de atención o de transparencia en la sustanciación de los procesos.
- xiv.** Existe desconocimiento de los procesos de denuncia laboral e inspección por parte de los trabajadores.

6.3 Hallazgos en la inspección del trabajo y su logística

- xv.** Elevada carga laboral de los funcionarios públicos para atender los asuntos que requiere la inspección laboral.
- xvi.** Los procesos de inspección no involucran en ninguna de sus etapas equipos multidisciplinarios que permitan el fortalecimiento, atención integral y mejora de los mismos.
- xvii.** Ausencia de un programa estructurado de formación y capacitación a los inspectores del trabajo para el cumplimiento de la función.
- xviii.** Ausencia de planes periódicos de capacitación específica o de modelos pedagógicos o instrumentos de orientación, como aulas virtuales, manuales, instructivos, protocolos y guías que faciliten la función de inspección del trabajo.
- xix.** Aparente falta de formación, de apoyo logístico e incentivos para la estabilidad del empleo del inspector procurando que tengan vocación de permanencia por salarios que no incrementan durante los años de trabajo.

6.3.1 Tecnologías de la información

- xx.** *Software:* si bien el Ministerio del Trabajo cuenta con algunos sistemas de recopilación de información, ninguno consolida ni aporta de manera integral en tiempo real en el proceso de ejecución de inspección del trabajo.
- xxi.** *Hardware:* de la información manifestada, los inspectores cuentan con *tablets* (que no utilizan, según indicaron) y equipos de cómputo, así como de impresión en algunos casos.
- xxii.** Existe baja conectividad y acceso a internet tanto en las instalaciones de oficina, como durante las gestiones de inspección.

6.3.2 Recursos presupuestales

- xxiii.** Los recursos presupuestales que maneja el Ministerio del Trabajo provienen del Presupuesto General del Estado. No se identificó una fuente propia de generación de recursos.
- xxiv.** Se evidenció falta de recursos para traslados a los lugares de trabajo o al momento de la ejecución de las inspecciones laborales.

6.3.3 Recursos logísticos

- xxv.** No existen suficientes sedes físicas para el cumplimiento de la función de inspección en todo el territorio de Ecuador, especialmente en las áreas más alejadas de las zonas urbanas.
- xxvi.** No existen suficientes vehículos y recursos presupuestarios para garantizar traslados de los inspectores a largas distancias.



Taller de trabajo realizado los días 26 y 27 de junio de 2023 con los 7 Directores Regionales del Trabajo y Servicio Público, la Subsecretaría de Trabajo, la Dirección de Control e Inspecciones, los coordinadores de inspecciones de cada regional y representantes de todas las direcciones que colaboran con la función de inspecciones del Ministerio del Trabajo.

► 7. Recomendaciones y hoja de ruta

A. Recomendaciones para el fortalecimiento del ámbito organizacional

- i. Definición de una política pública o lineamiento oficial respecto de la inspección del trabajo.
- ii. Creación de una instancia con conformación representativa de empleadores, trabajadores y gobierno que dialoguen y trabajen en conjunto para fortalecer el sistema de inspección del trabajo.
- iii. Establecimiento de una instancia de planificación estratégica que supervise a nivel macro los indicadores de seguimiento del proceso de inspección.

B. Recomendaciones para el fortalecimiento del ámbito funcional

- iv. Creación del sistema de inspección del trabajo que incluya los dos pilares para el funcionamiento de la inspección del trabajo (buena gobernanza y transparencia), en articulación con el ámbito organizacional.
- v. Elaboración de un manual de aplicación del sistema de gestión de inspección (Manual del inspector).
- vi. Generación de protocolos de visitas (lista de chequeo) homologados a nivel nacional.
- vii. Fortalecimiento de la planificación anual de las inspecciones de trabajo.
- viii. Cumplimiento de los convenios de la OIT ratificados por el Ecuador y revisión de las recomendaciones de la OIT para el país, así como de los convenios bilaterales vinculantes.
- ix. Suscripción de acuerdos o convenios interinstitucionales de inspecciones conjuntas que permitan fortalecer las capacidades técnicas y el traslado de pruebas válidas (por ejemplo, con el Ministerio de Inclusión Económica y Social, entre otros).
- x. Elaboración de una estrategia de inspección móvil para intervención en más lugares de trabajo (en áreas urbanas o rurales), debido a la especial protección en segmentos como la agricultura, la pesca, la minería, etc.
- xi. Diseño e implementación de procesos electrónicos, digitales o virtuales, de acuerdo con el nivel de penetración de las tecnologías.
- xii. Revisión del principio de legalidad en la tipificación de las conductas y la sanción, pues acorde a la Constitución y la ley es de reserva legal y los acuerdos ministeriales pueden reglamentar con sujeción a dicho ordenamiento para evitar la ocurrencia del daño antijurídico.
- xiii. Revisión y depuración de acuerdos ministeriales relacionados a la inspección del trabajo.
- xiv. Verificación de los lineamientos internos impartidos para el cumplimiento de la función de inspección, adicionales a los acuerdos ministeriales y protocolos internos.
- xv. Elaboración de una base de datos centralizada para la generación de estadísticas a partir de la información de las inspecciones realizadas a nivel nacional, lo cual permitirá el correcto manejo de los datos de acuerdo con la normativa vigente (Ley Orgánica de Datos Personales), así como el análisis de la información y posterior generación de políticas públicas enfocadas para la oportunidad de mejora.
- xvi. Creación o fortalecimiento de una instancia tripartita que involucre a empleadores, gobierno y trabajadores en el fortalecimiento integral de todas las fases de la inspección del trabajo.

C. Recomendaciones para fortalecimiento del ámbito de la inspección del trabajo y su logística

- xvii.** Definición de perfiles interdisciplinarios en cuanto a núcleos de conocimientos, competencias y experiencia laboral, con énfasis en profesiones que conozcan las normas sustanciales y procesales laborales y puedan integrar equipos de trabajo para el apoyo al proceso inspectivo. Estos perfiles multidisciplinarios podrían trabajar en la definición macro de los procesos de inspección, sus indicadores y seguimiento.
- xviii.** Elaboración e implementación de un programa de inducción, formación continua y capacitación para las y los inspectores del trabajo, de preferencia bajo modalidad presencial con apoyo técnico, en relación con tres componentes:
 - a.** Ordenamiento jurídico general: normas constitucionales, legales y reglamentarias para el cumplimiento de regulaciones sobre relaciones laborales (individuales o colectivas) y de seguridad y salud en el trabajo. También debería incluirse el dictado de forma unificada de capacitación sobre aspectos procedimentales para armonizar los criterios jurídicos en la aplicación de este ordenamiento.
 - b.** Temáticas específicas frente a situaciones de intermediación laboral, áreas prioritarias de la producción de bienes y servicios, y personas de especial protección (personas con discapacidad, derechos de las mujeres en sectores agrícolas, mujeres en estado de embarazo y lactancia, igualdad de género, trabajo infantil, trabajo forzoso, grupos poblacionales específicos, etc.).
 - c.** Habilidades blandas.
- xix.** Fortalecimiento de mecanismos de ingreso e implementación de condiciones de servicio que garanticen estabilidad e independencia del inspector frente a los cambios de gobierno y cualquier influencia exterior indebida en el marco de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- xx.** Incremento o priorización de recursos para mejorar los insumos de *hardware*, *software* y conectividad en las áreas encargadas de la función de inspección.
- xxi.** Verificación de la viabilidad para incrementar los recursos presupuestales que provienen de fuentes diferentes al presupuesto, como podrían ser tasas o tarifas destinadas al fortalecimiento de la labor inspectiva siempre que sea conveniente.
- xxii.** Incremento de los recursos para la construcción de sedes físicas de inspección o, en su defecto, profundización del teletrabajo o trabajo remoto en las áreas en que sea posible.

7.1 Propuesta de priorización

Considerando parámetros como los recursos requeridos y el plazo de implementación, la priorización de las acciones para el fortalecimiento de la inspección del trabajo en el Ecuador que fueron validadas con las y los funcionarios involucrados en el proceso inspectivo del Ministerio del Trabajo (anexo 1) se presentan de acuerdo con el siguiente detalle:

Acciones sugeridas a corto plazo

a. Revisión y depuración de acuerdos ministeriales

- Revisión de la normativa vigente y depuración de los acuerdos ministeriales no aplicados o contradictorios, así como de los lineamientos internos otorgados para los procesos de inspección.
- Elaboración de nueva propuesta normativa aplicable a la inspección del trabajo.

b. Elaboración y socialización del Manual del inspector

- Elaboración del Manual del inspector, el cual se compone de los lineamientos internos homologados a nivel nacional para la ejecución de inspecciones del trabajo; los mecanismos de planificación para las visitas de inspección; las pautas de uniformidad de criterios; los protocolos de visitas, trípticos temáticos, listas de chequeo; pautas de manejo de la información y centralización de los datos, entre otros puntos relevantes.

c. Diseño y elaboración de programas de inducción, formación y capacitación continua para los inspectores del trabajo

- Diseño de contenido y metodología de programas de inducción, formación y capacitación continua en áreas como: actualización jurídica; aplicación de criterios uniformes; instrumentos y convenios internacionales aplicables; seguridad y salud en el trabajo, y habilidades blandas, entre otros aspectos. Estos programas estarán destinados a los inspectores del trabajo que ingresen a la institución o que ya se encuentren con un contrato.

d. Diseño del formato de un informe anual de resultados de los procesos de inspección del trabajo, así como de los progresos en el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo

- Diseño de un documento que pueda ser utilizado por el Ministerio del Trabajo para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Gobierno en el Convenio núm. 81 de la OIT y a las recomendaciones emitidas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

e. Medidas adicionales aplicables en el área funcional y orgánica

- Revisión y fortalecimiento de la estructura orgánica funcional interna del Ministerio del Trabajo.
- Elaboración y diseño de una base de datos centralizada para manejo de estadísticas de la inspección del trabajo, así como de un modelo de riesgos para la selección de sujetos de control, que podría hacer parte de un sistema único de registro, administración y seguimiento de casos.
- Suscripción de acuerdos o convenios interinstitucionales de inspecciones conjuntas que permitan fortalecer las capacidades técnicas, el traslado de pruebas válidas y el avance en planes operativos conjuntos.
- Elaborar una estrategia de inspección móvil para la intervención en más lugares de trabajo (urbanos o rurales), por la especial protección necesaria en segmentos como la agricultura, la pesca, la minería, etc.

Acciones sugeridas a mediano y largo plazo

- a.** Creación del sistema integral de inspección del trabajo.
- b.** Definición de una política pública o lineamiento oficial respecto de la inspección del trabajo.
- c.** Creación o fortalecimiento de una instancia con conformación representativa de empleadores, trabajadores y gobierno que dialoguen y trabajen en conjunto para robustecer el sistema de inspección del trabajo.
- d.** Incremento de la asignación presupuestaria para los recursos empleados en la inspección del trabajo.
- e.** Revisión de las fuentes de recursos presupuestarios que maneja el sistema de inspección del trabajo.

► Bibliografía

Normas del ordenamiento jurídico de la República del Ecuador

Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

———. 1966. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

———. 1979. *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*.

OEA (Organización de los Estados Americanos). 1969. *Convención Americana de Derechos Humanos*.

———. 1969. *Decisión 584 del Acuerdo de Cartagena*.

———. 1994. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (conocida también como “Convención de Belém do Para”).

OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1930. *Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)*.

———. 1947. *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*.

———. 1948. *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*.

———. 1951. *Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)*.

———. 1957. *Convenio sobre abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)*.

———. 1958. *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)*.

———. 1973. *Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)*.

———. 1981. *Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)*.

———. 1999. *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)*.

———. 2019. *Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190)*.

República del Ecuador. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.

———. Asamblea Constituyente. 2008. *Mandato Constituyente 8*.

———. *Ley Orgánica de Discapacidades*

———. *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*

———. *Ley Orgánica de Movilidad Humana*

———. *Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia*

———. 2001. *Ley de Seguridad Social*.

———. 2002. *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*.

———. 2005. *Código del Trabajo*.

———. 2006. *Acuerdo Ministerial 398/2006*

———. 2010. *Ley Orgánica del Servicio Público*.

———. 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.

———. 2011. *Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público*.

———. 2013. *Acuerdo Ministerial MRL 47/2013*. Instructivo para la imposición de multas por incumplimientos de obligaciones de los empleadores y empleadoras.

- . 2014. *Reglamento Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.
- . 2016. *Acuerdo Ministerial MDT 303/2016*. Normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo.
- . 2017. *Acuerdo Ministerial MDT 135/2017*. Instructivo para el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores públicos y privados.
- . 2017. *Acuerdo Ministerial MDT 82/2017*
- . 2018. *Acuerdo Ministerial MDT 6/2018*. Instructivo para el control del ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores migrantes extranjeros de la República del Ecuador.
- . 2018. *Acuerdo Ministerial MDT 107/2018*. Reforma Acuerdo Ministerial MDT-2016-303 por medio del cual se expidió las normas generales aplicables a las inspecciones integrales del trabajo.
- . 2018. *Acuerdo Ministerial MDT 175/2018*
- . 2020. *Acuerdo Ministerial MDT 244/2020*
- . 2021. *Acuerdo Ministerial MDT 19/2021*. Normativa técnica que regula el procedimiento de Visto Bueno.

Publicaciones

- Jaramillo Moreno, P. 2002. *Influencia de la Organización Internacional del Trabajo en la Estructura Institucional del Ministerio de Trabajo y en la Normativa de Asociación Sindical en el Ecuador 1997-2001*. Tesis de Maestría. Área de Estudios Internacionales Programa de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.
<http://hdl.handle.net/10644/2656>
- OIT. 2011. *Informe V. Administración del trabajo e inspección del trabajo*. Conferencia Internacional del Trabajo, 100.a reunión. Ginebra: OIT.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_153936.pdf
- . 2016. *Guía sobre la armonización de las estadísticas sobre la inspección del trabajo*. Ginebra: OIT.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_525554.pdf
- . 2021. *ECUADOR. Panorama de la protección social: gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Perú: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos
- . 2022. *Recomendaciones de políticas para mejorar el proceso de inspecciones de seguridad social del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Quito: OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/publication/wcms_839459.pdf
- . 2022. *Primer informe complementario: Informe de la Reunión de expertos para la validación tripartita de las directrices técnicas sobre los principios generales de la inspección del trabajo*. GB.344/INS/16/1.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_837352.pdf
- . 2022. *Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*. Ginebra: OIT.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_844155.pdf

- . 2022. “Observación (CEACR) sobre el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) en Ecuador”.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4318017,102616
- República del Ecuador, Ministerio del Trabajo. 2022. *Plan Estratégico Institucional. Ministerio del Trabajo de Ecuador*. Quito: Dirección de Planificación e Inversión, Ministerio del Trabajo.
https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Plan-Estrategico-Institucional-MDT-2021-2025._compressed.pdf
- . 2023. “Organigrama del Ministerio del Trabajo de Ecuador”.
<https://www.trabajo.gob.ec/organigrama-del-ministerio-de-relaciones-laborales/>
- . 2023. “Mapa Estratégico del Ministerio del Trabajo de Ecuador”.
https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Plan-Estrategico-Institucional-MDT-2021-2025._compressed.pdf

► Anexo 1

Sistematización de la información obtenida del trabajo en grupos ejecutado en talleres realizados con funcionarios del Ministerio del Trabajo los días 27 y 28 de junio de 2023 en la ciudad de Quito, Ecuador

Priorización de acciones para el fortalecimiento de la inspección del trabajo de acuerdo con la valoración mayoritaria de los inspectores del trabajo y Directores Regionales del Trabajo y Servicio Público:

i. Hasta el 2023

- Generar un instrumento para facilitar la homologación de criterios
- Elaborar un plan periódico de capacitación para inspectores
- Estandarizar el proceso de inspección del trabajo a nivel nacional
- Elaborar un plan estratégico de inspección laboral
- Elaborar un protocolo de planificación de inspecciones del trabajo
- Aplicar la normativa internacional en el proceso de inspección del trabajo

ii. Hasta el 2025

- Depurar y reformar la normativa secundaria de inspección laboral
- Elaborar un mapa de procesos que articule a las áreas que intervienen en la inspección del trabajo (áreas internas del Ministerio del Trabajo)
- Implementar un sistema informático para la inspección del trabajo
- Crear una instancia responsable del diálogo social laboral
- Fortalecer la visión preventiva y de asesoría de la inspección del trabajo
- Crear una base de datos centralizada para la data de la inspección del trabajo



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos, Ecuador

Centro Corporativo Ekopark
Vía a Nayón y Av. Simón Bolívar, Torre 4, piso 3
Quito - Ecuador

Tel. (593) 23824240
www.ilo.org/ecuador

 OITAndina