

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

<http://dx.doi.org/10.35381/racj.v7i2.2004>

Falta de regulación normativa del teletrabajo en la administración pública ecuatoriana en pandemia covid-19

Lack of normative regulation of teleworking in the ecuadorian public administration in pandemic covid-19

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez

pg.gladysbcs59@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-8151-2945>

Pablo Miguel Vaca-Acosta

pablovacaacosta@hotmail.com

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-0806-8929>

Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez

ua.fernandocastro@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-3937-8142>

Patricio Secaira-Durango

drpsecaira@hotmail.com

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Ambato
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0002-2468-3825>

Recibido: 15 de abril 2022

Revisado: 10 de junio 2022

Aprobado: 01 de agosto 2022

Publicado: 15 de agosto 2022

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

RESUMEN

Se tiene por objetivo analizar la falta de regulación normativa del teletrabajo en la administración pública ecuatoriana en pandemia COVID-19. De tipo descriptiva documental con diseño bibliográfico, se aplicó análisis sociológico jurídico con la finalidad de lograr el objetivo planteado, a partir de la aplicación de la técnica análisis de contenido y método analítico – sintético. A pesar de la existencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, no existe un reglamento para la regulación del teletrabajo, se han establecido directrices de apoyo para las diferentes instituciones las mismas que resultan insuficientes para lo que involucra todo un aspecto regulatorio en el marco de derechos, obligaciones, supervisión, garantías de la calidad y sobre todo entendiendo las ventajas que involucra en recursos las actividades del teletrabajo, considerando la difícil situación que estableció el desarrollo de la pandemia por COVID-19.

Descriptor: Administración pública; derecho administrativo; red informática. (Tesoro UNESCO).

ABSTRACT

The objective is to analyze the lack of normative regulation of teleworking in the Ecuadorian public administration in pandemic COVID-19. Of documentary descriptive type with bibliographic design, it was applied legal sociological analysis with the purpose of achieving the objective raised, from the application of the technique analysis of content and analytical method - synthetic. Despite the existence of the Organic Law of Humanitarian Support, there is no regulation for the regulation of telework, have been established guidelines of support for the different institutions the same that are insufficient for what involves a whole regulatory aspect in the framework of rights, obligations, supervision, guarantees of quality and especially understanding the advantages that involves in resources the activities of telework, considering the difficult situation that established the development of the pandemic by COVID-19.

Descriptors: Public administration; administrative law; computer networks. (UNESCO Thesaurus).

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

INTRODUCCIÓN

La administración pública es la estructura que compone el Estado y la gestión pública a las herramientas que surgen de ella con el propósito de planificar, organizar, asignar recursos y supervisar las distintas actividades. (Arbaiza Fermini, 2019). En la administración pública se encuentran los servidores públicos, que constituyen un factor invaluable en las organizaciones, por ello es importante entender su comportamiento que incide definitivamente en la marcha de las mismas (Silva et al., 2011).

Por consiguiente; la administración pública de acuerdo con lo que prescribe el Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Constitución de La República Del Ecuador, 2008).

Por otro lado; de conformidad con lo que prescribe el Art. 229 Ibidem, son todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. También se indica que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables, así como también la remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa con relación a sus funciones y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia (Código Del Trabajo).

Algunos cargos que se pueden desempeñar dentro de la administración pública son, por ejemplo, los empleados administrativos de los diferentes organismos públicos, como en el servicio público de la salud están los médicos y los enfermeros, en el área educativa se desempeñan los profesores, en cuanto a protección civil están los cuerpos de bomberos, y en cuanto a seguridad pública se encuentran los organismos policiales.(Espitia, 2021)

En este orden de ideas el COVID-19, se ha extendido por todo el mundo y su impacto en la administración pública y privada es muy amplio y afecta a la mayoría de las personas en diversos grados. Para muchos trabajadores, la introducción de medidas de distanciamiento físico, los cierres y las restricciones conexas para aplanar la curva

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

de infecciones han tenido consecuencias nefastas, entre ellas, licencias (obligatorias) de duración incierta, reducción de las horas de trabajo, despidos y pérdida de puestos de trabajo, consecuencias con las que también se han visto afectados los usuarios de las Administraciones Públicas, esto por cuanto sus necesidades o requerimientos tardan mucho tiempo. No obstante, lo cual, para un segmento importante de la población activa, la pandemia ha provocado un aumento repentino en la carga de trabajo, así como cambios importantes en las condiciones de este, así también el teletrabajo o el trabajo en corta duración (Ramírez-Velásquez et al. 2021).

En lo que respecta al teletrabajo en el Ecuador, dentro de la normativa podemos encontrar esta figura establecida en la Ley Orgánica del Servicio Público desde el 22 de junio de 2020, sin embargo, carece de varios aspectos relacionados al teletrabajo como por ejemplo al seguimiento y control de las actividades del funcionario público, su cumplimiento con el horario de trabajo, carga laboral, expedientes administrativos, etc., así como también, una normativa que haga referencia a las sanciones administrativas por incumplimiento de funciones dentro del horario en el teletrabajo (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010).

En la actualidad, la Administración Pública se ha visto obligada a realizar el teletrabajo por las complicaciones del COVID-19 y de esa forma se procura evitar contagios dentro de los servidores públicos y los usuarios de los servicios públicos, pero, al no tener una normativa referente al teletrabajo en la Administración Pública existen ciertas complicaciones, como por ejemplo que los servidores públicos no pueden cumplir con todo su trabajo esto debido a que en sus hogares donde por lo general realizan teletrabajo, no cuentan con todos los recursos tecnológicos, recursos materiales, etc., para el desarrollo de sus actividades (Anghel et al., 2020).

De lo antes expuesto es importante realizar el tema de investigación planteado porque se puede proponer la forma de solucionar los problemas que existen en la Administración Pública especialmente con los servidores públicos quienes no cuentan con recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, de la misma forma se han visto afectados por cuanto en ocasiones realizan su trabajo más de las 8 horas y muchas veces son obligados a cumplir funciones en horas que son de exclusivo

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

descanso.

Se aproxima que la legislación que se ha generado producto de la emergencia sanitaria en Ecuador y las personas que trabajan bajo esta modalidad se encuentran en total indefensión ya que sus derechos no están protegidos ni garantizados al no existir regulaciones al respecto. Al excluir a los teletrabajadores de las regulaciones laborales, viola los principios y garantías fundamentales de la legislación laboral, los de la constitución y los tratados internacionales firmados como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional. de San Salvador entre otras cosas, lo que indicaría un grave problema a partir de los vacíos jurídicos que se establecen. (Ortiz et al., 2020).

Se tiene por objetivo analizar la falta de regulación normativa del teletrabajo en la administración pública ecuatoriana en pandemia COVID-19.

MÉTODO

De tipo descriptiva documental con diseño bibliográfico, se aplicó análisis sociológico jurídico con la finalidad de lograr el objetivo planteado, a partir de la aplicación de la técnica análisis de contenido y método analítico – sintético, lo que permitió estructurar un corpus teórico de salida en aporte a la analítica jurídica del Ecuador; apoyándose en una entrevista informal a 54 funcionarios con la intención de conocer su perspectiva sobre el tema.

RESULTADOS

A continuación, se muestran los resultados producto de la encuesta realizada a un conjunto de servidores públicos que han desarrollado actividades de teletrabajo en el ámbito de la pandemia COVID-19; con el objeto de determinar el conocimiento de norma al cual se ha generado en las instituciones en los que laboran dichos funcionarios.

La mayoría de los funcionarios poseen los recursos tecnológicos indispensables para el desarrollo de actividades de teletrabajo, tanto en equipos como en conectividad y

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

software.

Respecto a las condiciones del teletrabajo que se generan en las diferentes instituciones, se indica en primera instancia que los encuestados respecto al ítem sobre la mejora del servicio mediante el teletrabajo indican que están en desacuerdo y totalmente en desacuerdo en un porcentaje importante. En la cuestión sobre la falta de reglamentación la mayoría de funcionarios indican estar totalmente de acuerdo en que no se ha generado una reglamentación respecto a las actividades de teletrabajo; en referencia a si las instituciones brindaron elementos normativos, legales para las actividades de teletrabajo se indican criterios divididos señalando que de pronto se mostraron directrices, sin embargo, no se ha brindado elementos que permitan tener una información adecuada, finalmente en correspondencia a la asesoría sobre el teletrabajo.

Se ha consultado a los diferentes beneficiarios sobre los aspectos de regulación de las actividades, encontrando que se considera que nunca y raramente se ha regulado adecuadamente el teletrabajo, de igual manera en el caso de que si se ha normado las condiciones de este se indica de forma mayoritaria que raramente o nunca ha sucedido esto, finalmente sobre la capacitación recibida por parte de las instituciones se encuentra entre las opciones de ocasionalmente, raramente y nunca.

DISCUSIÓN

En el estudio de (San Juan, 2020), correspondiente a un análisis comparado de la legislación del teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe, se concluyó que el teletrabajo no es una prioridad, incluso ha sido subestimado por algunos sectores que definen sus líneas de intervención en función de la accidentalidad. Desde un punto de vista proactivo, se debe abordar el teletrabajo, especialmente en una de sus dimensiones más complejas, como es la prevención de riesgos laborales. Otros dos pilares que conviene apoyar son la organización de esta modalidad con especial consideración de la vida laboral cotidiana y la “inspección del teletrabajo”, que se entiende como una inspección no intrusiva.

Es necesario establecer un marco legal adecuado para el teletrabajo e implementar

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

pautas públicas para el ejercicio de derechos y el control de deberes que deben asumir los actores del mundo del trabajo. Con respecto a la llamada "nueva normalidad" posterior a la pandemia, se está pensando en el contenido de la negociación colectiva en materia de teletrabajo, ya que la efectividad y eficiencia de este procedimiento en temas no salariales sigue siendo un desafío y una cuestión que debe ser explorado. La cooperación técnica en los países de América Latina y el Caribe sigue siendo un campo fértil, puede y debe contribuir al desarrollo de normativas y políticas para el teletrabajo. Teniendo esto en cuenta, una red regional es fundamental para compartir los resultados.

Lo expuesto anteriormente coincide en su totalidad con los criterios planteados en el sondeo producto de la encuesta a funcionarios como también en la exploración jurídica que se encuentra planteada, coincidiendo de forma unánime de que la legislación es carente y no demuestra prioridad, aspectos como la inspección y regulación de la jornadas como también el ejercicio de derechos y control de deberes es fundamental, finalmente el tema de la eficiencia es algo que se consultó y que ha vista de los resultados demuestra que la mayoría de funcionarios no tuvo la certeza de cumplir con los aspectos de calidad en su trabajo.

Una investigación sobre los elementos constitutivos del teletrabajo y su incidencia en la legislación ecuatoriana develó que la tendencia de los aspectos normativos más exhaustivos y contradictorios y se llega a la conclusión de que la discusión se trata de una nueva y diferenciada modalidad de trabajo en el Ecuador con una singularidad propia y una nueva dimensión, la cual establece el uso exclusivo de las TIC, como un elemento inherente y que para un trato justo en su práctica, orientado a garantizar los derechos de los teletrabajadores y garantizar legalmente la gestión del empleador.

Por lo tanto; es imperativo adoptar enfoques regulatorios, incluyendo la determinación de la diseño y efectos graduales del trabajo personal del teletrabajador, contenido y aplicabilidad de la dependencia tecnológica, dotación especial para gastos administrativos y remodelación del lugar de trabajo, derechos de autor y su contenido, mecanismos de control del trabajo, organización y funcionamiento del trabajo derechos anclados en las instituciones de la ley, medidas de acceso a la promoción

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

laboral, causas de la reversibilidad del teletrabajo que resultan en la terminación de la relación laboral; situación configurativa del accidente de trabajo y tipos de enfermedades provocadas por las TIC y sus parámetros de uso; e introducción de las figuras legales "innovación laboral" y "presunción laboral de accidente de trabajo". (Rosero, 2020). Como se puede verificar el estudio demuestra otros aspectos importantes a considerar para una completa legislación de las actividades del teletrabajo concordando que es importante el enfoque correcto de regulación, y los aspectos que involucra las Tics y su aproximación a una configuración legal.

Según el criterio de (Arteaga, 2021), en el trabajo sobre el impacto del teletrabajo en el derecho laboral a la luz de la legislación ecuatoriana se establece que las nuevas tecnologías que forman parte del día a día brindan la oportunidad de ampliar la perspectiva sobre el teletrabajo a través del necesario uso de las TIC, por supuesto el rápido avance de las situaciones de relación entre empleado y empleador es un asunto legal y se convierte en un desafío para regularlo con precisión, teniendo en cuenta las posibilidades de conflicto.

En este sentido; al ser el teletrabajo una constante, debe permitir una verdadera flexibilidad laboral y ofrecer oportunidades de empleo en el marco del respeto a los derechos de los trabajadores. Dicho criterio se muestra concomitante respecto a los aspectos de regulación prioritaria y precisa para cada uno de los aspectos del teletrabajo siendo importante tanto en la relación laboral como en los aspectos de los derechos situación que se abordó como una arista importante en este estudio.

En el artículo de (Ortiz et. al. 2020), sobre un análisis normativo de la legislación ecuatoriana sobre el teletrabajo se indica que en Ecuador no existe una ley que regule el teletrabajo, lo que imposibilita reclamar derechos y, en este caso, a los empleadores reclamar obligaciones al sector privado. Se han promulgado reglamentos que regulan el teletrabajo en el sector privado, pero no ofrecen garantías para el sector público. En medio de la pandemia que azota al mundo entero, varias empresas han tenido que utilizar este tipo de modalidad de trabajo donde sus horarios y salarios cambiaron significativamente, miles de personas quedaron desempleadas y la única solución fue

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

la expedición. de una ley que regule el teletrabajo.

En Ecuador, las personas que trabajan bajo esta modalidad se encuentran en total indefensión ya que sus derechos no están protegidos ni garantizados al no existir regulaciones al respecto. Al excluir a los teletrabajadores de la normativa laboral, viola los principios y garantías fundamentales de la legislación laboral, los de la constitución y los tratados internacionales firmados como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Adicional. de San Salvador entre otras cosas. El teletrabajo tiene una serie de ventajas sobre el trabajo presencial, entre las que se incluyen las siguientes: Permite trabajar a personas con discapacidad o enfermedad, en las que el trabajador puede tomarse un tiempo para cuidar de su ser querido.

Se reducen los costos y gastos para ambas partes (empleado-empleador), como los costos de transporte y las instalaciones de oficina. Entre otras cosas, está la flexibilización de horarios y la destradicionalización del trabajo con cambios en los espacios de negociación. Algunas deficiencias del Acuerdo Ministerial MDT 2016190 en el art. 325 son: a) La norma es claramente aplicable en el sector privado y viola derechos. del funcionario. b) No se han aclarado cuestiones de seguridad laboral, formas de empleo, accidentes en el hogar que se consideran problemas laborales. c) el trabajo electrónico no se diferencia del teletrabajo si este último ya ha sido utilizado en Ecuador; y d) no se ha tomado como referencia otras normativas relacionadas con el teletrabajo de otros países. Claramente, este análisis establece y confirma los análisis de la legislación realizada en el esta investigación especialmente en el aspecto en que a claras luces deja evidenciado la violación de principios laborales de forma específica al no existen una regulación.

CONCLUSIÓN

A pesar de la existencia de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, no existe un reglamento para la regulación del teletrabajo, se han establecido directrices de apoyo para las diferentes instituciones las mismas que resultan insuficientes para lo que involucra todo un aspecto regulatorio en el marco de derechos, obligaciones, supervisión, garantías de la calidad y sobre todo entendiendo las ventajas que

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

involucra en recursos las actividades del teletrabajo, considerando la difícil situación que estableció el desarrollo de la pandemia por COVID-19.

Finalmente, es sustancial el tener no solo un marco de reglamentos o normativa legal con los aspectos planteados, también es importante que se establezcan directrices para el desarrollo del teletrabajo para las instituciones, en el que los directores de talento humano establezcan elementos de aplicación que mejoren las condiciones y la calidad de dichas actividades realizadas en esta modalidad.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes; por motivar el desarrollo de la Investigación.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Anghel, B., Cozzolino, M., & Lacuesta, A. (2020). El teletrabajo en España [Telework in Spain]. Boletín Económico, 2/2020, 1–20.
<https://ideas.repec.org/a/bde/joures/y2020i06daan13.html>

Arbaiza Fermini, L. (2019). Administración Pública y Privada [Public and Private Administration]. Recuperado de <https://docer.com.ar/doc/vvensn>

Arteaga, R. (2021). El impacto del teletrabajo en el derecho laboral a la luz de la legislación ecuatoriana [The impact of telework in labor law in the light of Ecuadorian legislation]. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/16367>

Código Del Trabajo. Registro Oficial Suplemento 167 de 16-dic-2005 Última modificación: 26-sep-2012. Recuperado de <https://acortar.link/kLsd3E>

Constitución de La República Del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Gladys Beatriz Colcha-Sánchez; Pablo Miguel Vaca-Acosta; Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez;
Patricio Secaira-Durango

Espitia, J. J. R. (2019). PRESENTACIÓN. In Nuevo Régimen de insolvencia de la persona natural no comerciante 2 ed. [PRESENTATION. In New Insolvency Law for non-trading natural persons 2 ed.] (2nd ed., pp. 61–64). Universidad del Externado. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv1k03rcp.3>

Ley Orgánica de Servicio Público. Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct-2010. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org10.pdf

Ortiz, A., Ortiz, S., Paredes, J., & Córdova, M. (2020). Teletrabajo: Un análisis normativo en la legislación ecuatoriana [Teleworking: A normative analysis in Ecuadorian law]. *Universidad Ciencia y Tecnología*, 24(106), 20–26. <https://doi.org/10.47460/uct.v24i106.391>

Ramírez-Velásquez, J. C., Quinde Quizhpi, L. E., Alarcón Vélez, R. A., & Vega Abad, C. R. (2021). Teletrabajo en tiempos de pandemia: Un reto laboral en la educación superior [Teleworking in times of pandemic: A labor challenge in higher education]. *Revista Científica*, 6(20), 130–151. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.7.130-151>

Rosero, C. (2020). Los elementos constitutivos del teletrabajo y su incidencia en la legislación ecuatoriana [The constituent elements of teleworking and its impact on Ecuadorian legislation]. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, VII(Edición especial), 1–33. <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>

San Juan, C. (2020). Estudio comparado de la legislación sobre Teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe [Comparative study of Telework legislation in Latin America and the Caribbean countries]. <http://vinculacioninternacional.blogspot.com/2017/04/estudio->

Silva, R., Hurtado, J., Aguirre, R., Sánchez, M., Váscquez, H., & Maldonado, M. (2011). Atención a la ciudadanía [Attention to citizens]. (1era Edici).