

El proceso de ratificación del Convenio 190 de la OIT y la obligación de prevenir, erradicar y sancionar el acoso laboral y garantizar los derechos de la mujer

Por: Byron Villagómez Moncayo,
Rubén Calle Idrovo,
Valeria Garrido Salas

Resumen

En este artículo se examina el rol la Corte Constitucional en la ratificación por el Ecuador de tratados internacionales. En este sentido, se hace alusión al control constitucional que realiza dicho organismo jurisdiccional a los instrumentos internacionales y se refiere, específicamente, al proceso derivado por la ratificación del Convenio 190 sobre la eliminación de la violencia y acoso en el mundo del trabajo de la OIT. Adicionalmente, se aborda la violencia y el acoso en el ambiente laboral, resaltando la importancia del tema abordado en el mencionado Convenio, y se presentan perspectivas del desarrollo, tanto normativo como de política pública, que el país debe implementar a partir de la entrada en vigor de dicho instrumento.

Palabras clave

Control constitucional de tratados internacionales, Convenio 190, violencia y acoso laboral, violencia contra la mujer

1. Introducción

El 4 de marzo de 2020, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte) emitió el dictamen 37-19-TI/20, decisión mediante la cual declaró la constitucionalidad del Convenio 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo trabajo (en adelante, C190). El C190 es el primer tratado internacional que establece como derecho tener un ambiente laboral libre de violencia y acoso, constituyéndose en un instrumento histórico del derecho internacional¹.

Desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), el mencionado convenio presenta la primera definición normativa internacional de violencia y acoso en el ámbito laboral, incluyendo a la violencia de género, lo que pone en evidencia la omnipresencia del fenómeno a nivel mundial. En este sentido, la adopción del mismo representa la oportunidad de configurar un futuro laboral con un enfoque inclusivo basado en consideraciones de género, dignidad y respeto, libre de violencia y acoso². Asimismo, la ratificación del C190 supone que los Estados miembros

adopten medidas apropiadas, orientadas a prevenir y proteger a las y los trabajadores, formales e informales, de la violencia y el acoso, mitigando sus efectos en el ambiente laboral³.

Durante el año 2020, la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional (en adelante, AN) analizó el C190 en mesas técnicas conformadas por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Trabajo, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, y Comité Nacional de Mujeres de la Internacional de Servicios Públicos⁴. Tras la presentación de informes técnicos desarrollados en jornadas de trabajo en paralelo con organizaciones sindicales de trabajadoras remuneradas del hogar, la Universidad Andina Simón Bolívar, CARE Ecuador y ONU Mujeres, los comisionados destacaron la importancia y los beneficios de ratificar el instrumento internacional, entre los que resalta la creación de programas de formación y sensibilización sobre la importancia de erradicar los casos violentos en el ámbito laboral⁵.

El 17 de enero de 2021, en la sesión 691, el pleno de la AN ratificó

1 OIT. *El Convenio de la OIT sobre la violencia y el acoso entrará en vigor en junio de 2021*, 25 de junio de 2020, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_749161/lang-es/index.htm.

2 OIT. *La contribución del diálogo social a la igualdad de género. Global Deal Pacto Mundial juntos por el trabajo decente y el crecimiento inclusivo*. (2020), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_679961.pdf.

3 *Ibidem*.

4 AN. *Ratificación del Convenio Internacional sobre acoso y violencia en el trabajo se analiza en relaciones internacionales*, última modificación 21 de octubre, 2020, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/69241-ratificacion-del-convenio-internacional-sobre-acoso-y>.

5 *Ibidem*.

por unanimidad el C190, después de verificar su relevancia para alcanzar la igualdad de género y la validación de su compatibilidad con la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE) por parte de la CCE. De manera que el Estado se comprometió a adoptar medidas legislativas y desarrollar políticas públicas que garanticen el pleno goce de un ámbito laboral libre de violencia y acoso para las y los trabajadores, haciendo énfasis en la erradicación del acoso sexual en el mundo del trabajo⁶.

El presente artículo enfocará su análisis en la relevancia de la ratificación del C190 para el país. Para ello, en la primera sección se aludirá al control constitucional realizado por la Corte en el dictamen 37-19-TI/20. Seguidamente, se abordará la problemática de la violencia y el acoso en el ámbito laboral. Posteriormente, se presentarán algunas perspectivas de desarrollo normativo y política pública en el Ecuador con relación a la entrada en vigor del C190. Para finalizar, se presentarán las conclusiones generales del análisis propuesto.

2. El control constitucional de instrumentos internacionales:

En el Ecuador el control de constitucionalidad a los tratados internacionales se estableció por primera vez en la Constitución de 1998; en el art. 276.5 se preveía como una atribución del extinto Tribunal Constitucional “[d]ictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional”⁷. En términos generales, para el profesor Hernán Salgado Pesantes el control de constitucionalidad de tratados internacionales “consiste en examinar si el tratado o convenio contiene cláusulas que contradigan las normas de la Constitución o si está en armonía con ella”⁸.

De una atenta lectura de los arts. 107 y 110 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, LOGJCC), se observa que los mecanismos de control de constitucionalidad de tratados internacionales operan sobre: i) tratados internacionales que requieren de aprobación legislativa; ii) resoluciones legislativas expedidas

6 Asamblea Nacional República del Ecuador. *Asamblea aprobó la ratificación del convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo*, última modificación 17 de enero, 2021 <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/70263-asamblea-aprobo-la-ratificacion-del-convenio-sobre-la>.

7 Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.

8 Hernán Salgado Pesantes. *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional: Quito (2005), p. 63. El art. 108 LOGJCC (Registro Oficial Segundo Suplemento 52, 22 de octubre de 2009), dispone lo siguiente: “El control constitucional de los tratados internacionales comprende la verificación de la conformidad de su contenido con las normas constitucionales, el examen del cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación, suscripción y aprobación, y el cumplimiento del trámite legislativo respectivo”.

9 LOGJCC, Registro Oficial Segundo Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.

previo a la ratificación; iii) tratados internacionales que no requieren aprobación legislativa; y, iv) tratados internacionales que fueren objeto de referendo de conformidad con lo previsto en el art. 420 de la CRE.

En el primer caso, el dictamen que emite la CCE para los tratados internacionales que requieren de aprobación legislativa tiene la característica de ser vinculante, preventivo o previo, y automático. La condición de vinculante, al ser emitido favorablemente, debe ser entendida únicamente en el sentido de no contradecir los postulados de la CRE, dejando en manos de la Asamblea Nacional la libertad para aprobar o no el tratado internacional. Es preventivo o *ex ante* porque la revisión del convenio se efectúa antes de que forme parte del ordenamiento jurídico, a fin de determinar si dicho instrumento es acorde o no con los postulados constitucionales, adquiriendo *a posteriori* el carácter de vinculante. Finalmente, el control es automático u obligatorio por cuanto indefectiblemente los contenidos de los tratados internacionales deben ser examinados por la CCE, sin necesidad de que el proceso de revisión constitucional sea activado a petición de parte.

La actual Constitución, en el art. 419, establece taxativamente los

casos en los que se requiere, luego del control de constitucionalidad respectivo, la aprobación legislativa para perfeccionar la ratificación de un instrumento internacional. Estos casos se circunscriben a tratados que contengan aspectos relativos a: i) materia territorial o limítrofe; ii) establecimiento de alianzas políticas o militares; iii) compromisos de expedir, modificar o derogar una ley; iv) derechos y garantías establecidas en la Constitución; v) comprometan la política económica del Estado, determinada en su Plan Nacional de Desarrollo, a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales; vi) comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio; vii) atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional; y, viii) comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético. Fuera de estos casos, no se requiere de aprobación legislativa previa.

Antes de realizar el control de constitucionalidad de un tratado internacional, la CCE emite un primer dictamen para constatar la necesidad de cumplir o no con la fase de aprobación legislativa prevista para los casos del art. 419 de la CRE; y, únicamente cuando se dicta pronunciamiento favorable en el sentido de requerirse

tal aprobación legislativa, se efectúa en un segundo dictamen el control de constitucionalidad del respectivo instrumento internacional, tanto en su aspecto formal como de contenido¹⁰. Para el caso presente, el trámite a seguirse a lo interno de la Corte se encuentra previsto principalmente en el art. 111, núm. 2, letras a), b) c) y d) de la LOGJCC; con el aditamento de que, de no resolverse en el término de treinta días luego de la publicación del convenio en el Registro Oficial -a fin de cumplir con la fase de impugnación ciudadana-, se entenderá que se ha emitido pronunciamiento favorable de constitucionalidad (*dictamen ficto*).

En cuanto a aquellos tratados que no requieren aprobación legislativa, la Corte debe verificar previamente, mediante dictamen, la necesidad o no de aprobación legislativa previa, disponiendo de un término de ocho días desde su recepción para resolver (art. 109 de la LOGJCC). En este examen, la CCE toma como canon de constitucionalidad el art. 419 de la CRE; para en un segundo dictamen ejecutar el control de constitucionalidad a los tratados en su forma y contenido, conforme se indicó anteriormente, en atención a lo prescrito en los arts. 110.1 y 111.2 de la LOGJCC. Igualmente, el art. 110.4 de la LOGJCC dispone que los tratados internacionales, una vez

suscritos y cuando no requieren de aprobación legislativa, pueden ser demandados en su constitucionalidad dentro del plazo de seis meses.

En lo que atañe al control de constitucionalidad a las resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, se observa que se refiere a un control de naturaleza posterior. Además, este mecanismo se encuentra sujeto a su vez a un periodo de dos meses a partir de su expedición, y procede únicamente por vicios formales y procedimentales (art. 110.3 de la LOGJCC); esto se verificaría, por ejemplo, cuando en la fase de aprobación legislativa no se observaren aspectos como los indicados en el art. 108, inciso final, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa¹¹, en cuanto a la votación necesaria (mayoría absoluta) para aprobar los tratados internacionales.

Con relación a los efectos de la decisión de inconstitucionalidad de la CCE para estos casos, los arts. 112.3 y 112.4 de la LOGJCC establecen, respectivamente, que se deberá enmendar el vicio procedimental por el órgano que lo produjo; o, en el caso de haberse ratificado el tratado, el Estado deberá denunciarlo ante el órgano correspondiente, propiciar y lograr

¹⁰ El art. 112 numerales 2 y 4 de la LOGJCC en su orden manifiestan: Las sentencias y dictámenes correspondientes tendrán los mismos efectos de las de constitucionalidad abstracta en general, y en particular, los siguientes: 2. Cuando se declara la inconstitucionalidad de uno de dichos tratados por razones de fondo, la Asamblea Nacional se abstendrá de aprobarlo hasta tanto se produzca la enmienda, reforma o cambio constitucional. De ser procedentes las reservas, se podrá aprobar cuando se las formule; 3. Cuando se declara la inconstitucionalidad por razones de forma, se deberá enmendar el vicio por el órgano que lo produjo.

¹¹ Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial Suplemento 642, 27 de julio de 2009.

la renegociación del instrumento, o promover la enmienda, reforma o cambio constitucional¹².

Finalmente, la cuarta modalidad de control de constitucionalidad de instrumentos internacionales se refiere a aquellos tramitados a través de referendo (art. 420 de la CRE). En estos casos, el art. 110 núm. 2 de la LOGJCC establece la regla de que únicamente pueden ser demandados por vicios de procedimiento ocurridos con posterioridad a la convocatoria respectiva. La iniciativa en cuanto a la ratificación mediante referéndum de los tratados internacionales la tiene, en este caso, tanto el presidente de la República como la ciudadanía.

En todos los tres últimos casos, el procedimiento para su control constitucional por parte de la Corte se realizará de conformidad con las disposiciones previstas para la acción de inconstitucionalidad en general (art. 111, núm. 1 de la LOGJCC). Estas reglas corresponden a las establecidas desde el art. 74 al art. 98 inclusive de la LOGJCC; sin dejar de mencionar, además, la regulación general prevista -para todos los cuatro casos- en los arts. 80 a 83 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹³.

Adicionalmente, cabe indicar que en el art. 422 de la CRE se establece la prohibición de celebrar tratados internacionales en los cuales el Ecuador ceda jurisdicción soberana a instancias de arbitraje internacional, para el caso de controversias contractuales o de índole comercial entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas; con la salvedad de los conflictos entre el Estado y ciudadanos latinoamericanos, que pueden ser solventadas por instancias arbitrales regionales, o por órganos jurisdiccionales de designación de los correspondientes países signatarios.

En el caso 37-19-TI, la Corte emitió dos dictámenes. En el primero, de fecha 8 de enero de 2020, la CCE examinó la necesidad o no de aprobación legislativa del C190; a través de este pronunciamiento, luego del análisis correspondiente y la confrontación con las ocho causales contempladas en el art. 419 de la CRE, la Corte concluyó que el convenio se encontraba inmerso en los presupuestos de los números 3 y 4 del mencionado art. 419, por lo que consideró que para la ratificación presidencial se requería previamente de la aprobación legislativa.

En cuanto al número 3 del art. 419 de la CRE, la Corte verificó que se

¹² Para el caso de las denuncias de tratados internacionales en el campo de los derechos humanos, se recomienda la lectura del esclarecedor trabajo de la actual vicepresidenta de la Corte Constitucional del Ecuador: Daniela Salazar Marín. La denuncia de tratados internacionales de derechos humanos. *Revista Iuris Dictio de la Universidad San Francisco de Quito*, 15 (17) (2016), <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/739/808>.

¹³ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Registro Oficial Suplemento 613, 22 de octubre de 2015.

exige, conforme a los contenidos del Convenio, reformas legales tanto a la LOSEP como al Código del Trabajo, que obligan a los empleadores y trabajadores a instaurar normativa interna destinada a prevenir la violencia y el acoso¹⁴. En referencia al núm. 4 del art. 419 de la CRE, se constata que el convenio prevé y regula el derecho humano a un ambiente de trabajo libre de violencia y acoso, siendo la referencia al régimen de derechos inmediata. En este punto, la CCE dejó en claro que, conforme su jurisprudencia, se excluyen los casos en los que no se requiere aprobación legislativa previa, como son: i) no modificación en forma alguna del régimen de derechos; ii) únicamente reproduce un derecho previamente garantizado; y, iii) dispone la implementación de políticas de protección.

Como resultado de la decisión de la Corte de requerirse aprobación legislativa previa, se emitió un segundo dictamen con fecha 4 de marzo de 2020, dentro de la mencionada causa 37-19-TI, en atención a lo previsto en el art. 438.1 de la CRE y arts. 107.2, 108, 110.1 y 111.2 de la LOGJCC. En este dictamen, la CCE verificó -en primer término- que la autoridad que suscribió el Convenio fue el presidente de la República, por lo que no era inconstitucional por

la forma al cumplirse lo previsto en los arts. 147.10 y 418, inciso primero, de la CRE¹⁵. En cuanto al control de los contenidos del C190, la Corte divide su análisis en tres apartados: i) definiciones y ámbito de aplicación (arts. 1-3); ii) obligaciones de acciones, políticas públicas y normativas (arts. 4-11); y, iii) mecanismos de denuncia, entrada en vigencia y revisión del tratado por los Estados contratantes (arts. 13-20).

En el control constitucional a los contenidos del primer apartado, la CCE determinó que el ámbito de aplicación de las obligaciones estatales, al ser favorables a los trabajadores, no contrarían la CRE¹⁶. En el control al apartado segundo -en armonía con el dictamen de fecha 8 de enero de 2020-, la CCE declaró su conformidad, con la advertencia a la Asamblea Nacional de que implemente y adecue, a través de su capacidad normativa, los contenidos del Convenio por no contradecir los mandatos constitucionales¹⁷. En el control al tercer apartado, que hace relación a los mecanismos de denuncia, entrada en vigencia y revisión del tratado, la CCE consideró que dichas regulaciones son propias del derecho internacional de los tratados (contenido básicamente en la Convención de Viena sobre el derecho

¹⁴ CCE, *Dictamen 37-19-TI/20*, 8 de enero de 2020, párr. 11.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 8.

¹⁶ CCE, *Dictamen 37-19-TI/20*, 4 de marzo de 2020, párr. 13.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 21.

de los tratados, ratificado por Ecuador el 11 de febrero de 2005); y, llegó a la conclusión que en este acápite no existían aspectos que contravinieran la CRE¹⁸.

En consecuencia, en la parte resolutive del dictamen, la Corte declaró que el C190 no es incompatible con la CRE; disponiendo además notificar al presidente de la República o a su delegado a fin de que se haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional. A la fecha, el mentado Convenio, tras haber superado el control constitucional, ha sido aprobado por la Asamblea Nacional mediante resolución legislativa de 17 de enero de 2021; y, con posterioridad, ratificado en su integridad por el presidente de la República mediante decreto ejecutivo 1237 de 2 de febrero de 2021.

3. La problemática de la violencia y el acoso laboral

Dentro de un ambiente laboral ideal se interactúa con cordialidad y por medio del diálogo. Sin embargo, los malentendidos o desacuerdos, que pueden terminar en discusiones y confrontación, también forman parte del mundo del trabajo. Estas distintas formas de interacción son el resultado de los desafíos diarios de

toda profesión, que pueden provocar presión o ansiedad en las y los trabajadores, y se manifiesta en sus relaciones entre colegas, o inclusive con sus superiores. Tradicionalmente, estos comportamientos conflictivos han sido un problema oculto en el mundo del trabajo, pues las actitudes de enfrentamiento han solido ser enmascaradas como competitividad o entrega al trabajo¹⁹. Es importante señalar que las denuncias por violencia o acoso laboral tampoco son comunes, debido entre otros posibles motivos, al temor que pudieran enfrentar las y los trabajadores a perder su puesto de trabajo.

El acoso laboral cobra especial relevancia al tratarse de un fenómeno social que no solamente abarca un hostigamiento a la o el trabajador, sino que también conlleva una afectación de la vida cotidiana de sus víctimas; pues consiste en una amenaza a su dignidad y que, en casos graves, puede llegar a desestabilizarlas psicológicamente, desencadenando en las circunstancias más extremas hasta el suicidio²⁰. Cabe destacar que el mundo del trabajo es un escenario más donde se puede evidenciar la violencia de género; de hecho, la legislación que busca la erradicación de este tipo de violencia tiende a incluir a los actos que se

¹⁸ *Ibid.*, párr. 21

¹⁹ Mara Trujillo, María Valderrabano y René Hernández. *Mobbing: historia, causas, efectos y propuesta de un modelo para las organizaciones mexicanas*. *Innovar*, 29 (2007): 71-99, <https://www.redalyc.org/pdf/818/81802905.pdf>.

²⁰ Vanessa De Miguel Barrado y Jorge Prieto Ballester. El acoso laboral como factor determinante en la productividad empresarial: El caso español. *Perspectivas*, 38 (19) (2016): 25-44, <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425948032003.pdf>.

desarrollan en el ámbito laboral²¹. Esto se debe a que en dicho contexto no es infrecuente encontrar escenarios con violencia o acoso sexual, donde las mujeres son las principales víctimas y los perpetradores en su mayoría varones²².

En el informe “*Violence at work*”, elaborado por la OIT, se explica que aun cuando la violencia en el ambiente laboral se presenta como un problema oculto, con un análisis individual de casos se puede evidenciar una problemática generalizada y poco denunciada²³. En el mismo informe se menciona que la violencia puede ser física o psicológica, y que, si bien la primera es más visibilizada, la segunda puede tener un efecto de abuso emocional en las víctimas, causando un impacto igual o más dañino que la primera. Entre las conductas violentas más comunes se encuentran el acoso sexual, el *bullying*, y el denominado *mobbing*²⁴.

La primera definición legal de acoso laboral o *mobbing* data de 1993; Suecia fue el Estado pionero al incluirla

en su legislación y, fue en ese mismo país que, ya en 1996, se empezaron a realizar campañas que cuestionaban el ambiente laboral de al menos 300 empresas privadas²⁵. No fue sino hasta 2001 que el Parlamento Europeo llevó a cabo sus primeras consideraciones sobre el acoso laboral. La institución propuso redactar el *Libro Verde sobre el estado del acoso moral en el trabajo*, documento donde se recogen lineamientos que permitirían definir al acoso laboral uniformemente en la Unión Europea, y presentar posibles medidas a adoptar para contrarrestarlo²⁶.

En América Latina y el Caribe no hay evidencia de que el acoso laboral sea considerado como una problemática social de tratamiento urgente. De hecho, según la estrategia de la OIT para la región, teniendo en cuenta los desafíos en materia laboral de los Estados que la conforman, se constatan tres prioridades: i. Políticas de desarrollo productivo para más y mejores empleos; ii. La transición de la economía informal hacia la formalidad; y, iii. La aplicación y respeto de las normas internacionales de trabajo²⁷. A

21 Oficina Internacional del Trabajo. Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo. *Informe V (I)*, reunión núm. 107 (2018), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf.

22 *Ibidem*.

23 Duncan Chappel y Vittorio Di Martin. *Violence at work*, 3era edición. Ginebra: OIT (2006), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_publ_9221108406_en.pdf.

24 El *bullying* se refiere a comportamientos ofensivos, crueles o maliciosos tendentes a humillar a una o un trabajador o grupo de trabajadores/as. El *mobbing* en cambio alude al acoso psicológico, una crítica negativa constante que tiende a aislar a la o el trabajador. Ambos tipos de acoso causan similar impacto psicológico en las y los trabajadores; su principal diferencia es que el *bullying* es una acción perpetuada por una sola persona, mientras que el *mobbing* es colectivo.

25 José Vicente Rojo y Ana María Cervera. *Mobbing o acoso laboral*. Madrid: Tébar (2005).

26 *Ibidem*.

27 OIT. Prioridades regionales en América Latina y el Caribe, <https://www.ilo.org/americas/prioridades/lang--es/index.htm>.

pesar de este déficit, existen algunos casos que merecen ser resaltados. Así, por ejemplo, en Argentina se han emitido múltiples fallos en los que se reconoce al acoso moral dentro del derecho laboral, siendo uno de los primeros y más conocidos el “caso Dufey” de 2005²⁸. De igual manera, en Colombia su Constitución reconoce en el art. 53 como garantía fundamental el derecho a la integridad, tanto física como moral, en el ámbito laboral²⁹; además, en 2006 se aprobó la Ley No. 88 de acoso laboral, por medio de la cual se adoptaron medidas dirigidas a prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y hostigamientos en las relaciones de trabajo, lo que se complementa con la Ley No. 1010 que reglamenta al acoso laboral³⁰.

En el caso ecuatoriano, el art. 331 de la CRE prescribe lo siguiente:

El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades. Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo³¹.

Del mismo modo, en 2017 se aprobó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante, LOSEP) y al Código del Trabajo, para prevenir el acoso laboral. Mediante esa reforma, se agregó un artículo innumerado con la siguiente definición de acoso laboral:

(...) todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse (sic) como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial³².

En lo que respecta a acciones ejercidas a nivel internacional, se destaca que en 2004 la OIT adoptó el *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios*, documento que brindó una definición de violencia exclusiva para el sector de servicios³³. Dicha definición sirvió como base para que en 2016 los expertos de la OIT sobre la violencia contra las

28 Andrea Mac Donald. El mobbing o acoso moral en el derecho laboral. *Sistema Argentino de Información Jurídica* (2008), consultado el 25 de marzo de 2021, http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf080081-mac_donald-mobbing_acoso_moral_en.htm#:~:text=En%20Argentina%2C%20el%20mobbing%20o,hace%20lugar%20a%20la%20figura.

29 Fernando Motta. El acoso laboral en Colombia. *Vía Juris*, 4: (2008). pp. 93-105, <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273921002006.pdf>.

30 *Ibidem*.

31 CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: art. 331.

32 Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para prevenir el acoso laboral. Registro Oficial Suplemento 116, 9 de noviembre de 2017: arts. 1 y 4.

33 *Supra* 9.

mujeres y hombres en el mundo del trabajo concibieran a la violencia y al acoso como un rubro indivisible, entendiéndolos como “un continuo de comportamientos y prácticas inaceptables que probablemente se traduzcan en sufrimiento o daños físicos, psicológicos o sexuales”³⁴. Así también, en el Informe *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo*, suscrito en 2018, se recogieron datos de la legislación de 60 países³⁵; de estos, 6% reconoce únicamente la existencia del acoso y violencia física en el mundo del trabajo, mientras que un 67% emplea términos que hacen referencia a la violencia y acoso laboral tanto físico como psicológico, y 27% no tiene términos específicos para definir la problemática³⁶.

Ahora bien, las estadísticas sobre tendencias de violencia y acoso en el mundo del trabajo son escasas debido a las distintas denominaciones de la problemática a nivel global. No obstante, ningún país puede afirmar con certeza que está completamente libre de cualquier forma de violencia y acoso laboral, pues como se mencionó previamente, éste es un fenómeno social

mundial que trasciende fronteras³⁷. En este punto, es necesario resaltar que en varias normas internacionales del trabajo³⁸ formuladas por la OIT, se hace referencia a la importancia de la salud mental de los trabajadores, e incluso al respeto a su dignidad y honor; pero no es hasta 2019, con la adopción del C190, que la violencia y el acoso pasan a ser el tema central de un instrumento de derecho internacional, ratificado al momento únicamente por Uruguay, Fiji, Namibia, Somalia, Argentina y Ecuador³⁹.

4. Perspectivas de desarrollo normativo y política pública a partir del C190

En el dictamen 37-19-TI/20, la Corte analiza no solamente las definiciones y ámbito de aplicación del C190, sino también las obligaciones de acciones, políticas públicas y normativas emanadas de dicho convenio, y que tras su ratificación se han tornado obligatorias para el Estado ecuatoriano. La CCE consideró que tales medidas se ajustan plenamente a la CRE, guardando consonancia con varias disposiciones atinentes al principio de igualdad y no discriminación,

34 *Ibidem*.

35 De los 60 países: 22 son de Europa y Asia Central, 15 de África, 11 de América, 10 de Asia del Pacífico, y 2 árabes.

36 *Supra* 9.

37 OIT. *Entornos de trabajo seguros, saludables, libres de violencia y acoso*. 1era edición. Ginebra: OIT (2020), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_751837.pdf.

38 Ver Convenio 155 sobre la seguridad y la salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo, la declaración de la OIT de 1998 sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre otros.

39 Ratificación del Convenio C190 – Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), https://www.ilo.org/dyn/hormlex/es/f?p=NOR_MLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810.

libertad de contratación colectiva, prohibición de precarización laboral, trabajo igualitario, entre otras. Además, la CCE toma en cuenta de manera explícita lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁴⁰ (en adelante, CIPSEVM).

Como lo recoge el propio dictamen, el art. 331 de la CRE proscribire toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, directa o indirecta, en contra de las mujeres en el trabajo. En este sentido, si bien el C190 se refiere a todo tipo de acoso en contra de cualquier persona trabajadora, en su Preámbulo reconoce expresamente que la violencia y el acoso “pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente”⁴¹.

La violencia contra la mujer en el ámbito laboral continúa siendo una de las principales problemáticas sociales en el Ecuador. Según las más recientes cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2019), el 20% de mujeres en el Ecuador afirman haber sufrido violencia laboral a lo largo de su vida⁴²; de ese porcentaje,

17% manifestó haber sufrido violencia sexual, 14% violencia psicológica, y 1% violencia física. Asimismo, en el ámbito laboral, 88% de las víctimas de violencia física y 97% de víctimas de violencia sexual y psicológica no denunciaron a sus agresores.

De conformidad con el art. 12 del C190, el mecanismo preferente para la aplicación de sus disposiciones es la legislación nacional, sin perjuicio de emplear otras vías como convenios colectivos o políticas públicas. En este sentido, el art. 66.3.b) de la CRE establece como obligación del Estado, a fin de garantizar el derecho a la integridad personal, adoptar medidas necesarias “para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres”⁴³, entre otros grupos de atención prioritaria. Al respecto, se debe recordar que en su Título III la CRE regula las “garantías constitucionales”, que no se limitan a las de carácter jurisdiccional sino también y primigeniamente a las de naturaleza normativa (art. 84) y de política pública (art. 85).

En lo que respecta a las garantías normativas, el art. 84 de la CRE prescribe que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad

40 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Registro Oficial Suplemento 153, 25 de noviembre de 2005.

41 C190. 21 de junio de 2019, Preámbulo, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190.

42 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra la Mujer, Boletín: (Noviembre 2019), pp. 8-10, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf.

43 CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

normativa tienen la “obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales”⁴⁴. Como normativa general sobre la materia, hay que remitirse en primer lugar al Código del Trabajo, que en el año 2017 fue reformado específicamente para incluir una serie de disposiciones orientadas a prevenir y sancionar el acoso laboral, incluyendo una definición expresa de este comportamiento, como se recogió en la segunda sección de este artículo.

Entre las múltiples normas sobre esta materia, el art. 42.36 de dicho Código establece, como obligación de las y los empleadores, “implementar programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades de acoso laboral, para prevenir el cometimiento de toda forma de discriminación, intimidación y perturbación”⁴⁵. Igualmente, al tenor del art. 44.m) del mismo cuerpo legal, se prohíbe a las y los empleadores el cometimiento de actos de acoso laboral, o la autorización de los mismos por acción u omisión; similar prohibición se contempla para las y los trabajadores en el art. 46.j). Asimismo, conforme a los arts. 172 y 173, el acoso laboral es causal de visto bueno, tanto a favor de las y los empleadores como de las y los trabajadores.

44 *Ibidem*.

45 Código del Trabajo. Codificación 2005-017. Registro Oficial Suplemento 167, 16 de julio de 2005.

46 Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial S. 175, 5 de febrero de 2018.

En lo concerniente a la violencia contra la mujer, en materia legislativa el punto de referencia ineludible es la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Este cuerpo legal, entre su amplio catálogo de medidas y lineamientos institucionales, contiene también directrices específicas para el ente rector en materia laboral; concretamente, el art. 28 de la citada ley determina la aplicación de este tipo de medidas⁴⁶:

- Política pública de trabajo con enfoque de género, que incluya la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Normativa secundaria para sancionar administrativamente la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, en los sectores público y privado.
- Programas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, en los sectores público, privado y gremial.
- Medidas para evitar la discriminación en la selección, permanencia, remuneración y ascenso laboral de las mujeres.
- Políticas y programas específicos para la incorporación de las mujeres víctimas de violencia al pleno empleo.
- Programas de sensibilización y formación en materia de derechos humanos y enfoque de género dirigido a los sectores público y privado.
- Permisos y licencias laborales con remuneración a las mujeres víctimas

de violencia, motivadas por los procedimientos judiciales que siguieran por tal motivo.

- Implementación de acciones que permitan regular y equiparar los tiempos de cuidado entre hombres y mujeres.
- Fortalecimiento a inspectoras e inspectores del trabajo en la detección y remisión de los casos de violencia contra las mujeres.
- Medidas administrativas de protección establecidas en dicha ley, dictadas por la autoridad competente.
- Vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente relacionada con el ejercicio de los derechos de las mujeres en el ámbito laboral.
- Protocolos institucionales para promover denuncias de violencia, acoso laboral y sexual, en el ámbito laboral en contra de las mujeres.

Como se puede observar, en lo que concierne al ámbito laboral la referida ley se centra fundamentalmente en erigir lineamientos de política pública. En este sentido, resulta de particular relevancia el Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-244, de 25 de noviembre de 2020, por medio del cual el Ministerio del Trabajo expidió el *Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de Violencia contra la mujer en los espacios de trabajo*⁴⁷. El art. 2 de este Protocolo determina que su ámbito de aplicación abarca tanto al sector público, conforme a lo dispuesto

en el art. 225 de la CRE, como al sector privado y las y los empleadores y trabajadores sujetos al régimen del Código del Trabajo.

El protocolo en referencia contempla una serie de lineamientos y medidas orientadas a prevenir, erradicar y sancionar todo tipo de violencia en el ámbito laboral, incluyendo el acoso. Se debe relieves que en su mayor parte el protocolo se enfoca en establecer y regular un procedimiento administrativo para la denuncia de los casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo, tanto en el sector público como privado.

Con la ratificación del C190 se ha incorporado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano una serie de obligaciones, en materia legislativa y de política pública, relacionadas con la necesidad de prevenir, erradicar y sancionar el acoso laboral. Este cometido tiene particular relevancia con respecto a las mujeres, tal y como lo enfatiza el propio Convenio y el dictamen de constitucionalidad de la CCE. En tal virtud, el Estado ecuatoriano ha asumido el compromiso de desarrollar medidas orientadas hacia esos fines, lo que implica profundizar aún más los contenidos concretados y avanzados en materia normativa y programática que han sido detallados en esta sección.

⁴⁷ Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en espacios de trabajo. Registro Oficial 355, 22 de diciembre de 2020.

5. Conclusiones

La ratificación del C190 ha puesto nuevamente de relieve la necesidad irrestricta de combatir la violencia contra la mujer en todos los ámbitos, particularmente, en el ámbito laboral. Si bien el objeto del Convenio abarca a todas las personas, desde su Preámbulo se destaca la especial importancia brindada a la protección de las mujeres trabajadoras. Este aspecto ha sido también explícitamente recogido en el Dictamen 37-19-TI/20, en el cual además de aludir a las normas pertinentes de la CRE, se hace expresa referencia a la CIPSEVM. Como se ha examinado a lo largo de este artículo, el afán de erradicar la violencia contra la mujer tiene un alcance mundial y se verifica por la continua aprobación de normas y compromisos internacionales por parte de los diferentes Estados, a partir de la constatación de una realidad social problemática y que requiere atención.

En el referido Dictamen 37-19-TI/20, la CCE también ha precisado y efectuado un repaso del procedimiento de ratificación y control constitucional de un instrumento internacional. En este sentido, se destaca la fase de impugnación ciudadana

instrumentalizada con la publicación del texto íntegro del tratado suscrito en el Registro Oficial, “a fin de que en el término de 10 días... cualquier ciudadano intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad parcial o total”⁴⁸ del convenio. Este aspecto es quizás uno de los que menos atención ha recibido en torno al proceso de ratificación de un tratado internacional, y que puede ser considerado como un mecanismo de participación ciudadana directa en el control constitucional.

En definitiva, la refrendación constitucional del C190 y su posterior aprobación por parte de la Asamblea Nacional ha reflejado la especial significación que la CRE otorga, tanto a la ratificación de instrumentos internacionales en determinadas materias, como a la protección de los derechos de la mujer en el ámbito laboral. Como se enfatiza en el Dictamen, el Estado ecuatoriano ha asumido un nuevo compromiso a nivel convencional con el propósito de alcanzar dichos objetivos.

6. Bibliografía

Doctrina

Chappel, Duncan y Vittorio Di Martin. *Violence at work*, 3era edición. Ginebra: OIT, 2006. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_publ_9221108406_en.pdf.

⁴⁸ CCE, *Dictamen 37-19-TI/20*, 4 de marzo de 2020, párr. 4.

De Miguel Barrado, Vanessa y Jorge Prieto Ballester. «El acoso laboral como factor determinante en la productividad empresarial: El caso español». *Perspectivas* 38, n.º 119 (2016): 25-44. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425948032003.pdf>.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra la Mujer*. Ecuador: INEC Boletín, noviembre 2019). Acceso el 20 de mayo de 2021. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf.

Mac Donald, Andrea Fabiana. «El mobbing o acoso moral en el derecho laboral». *Sistema Argentino de Información Jurídica* (2008). http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf080081-mac_donald-mobbing_acoso_moral_en.htm#.

Motta, Fernando. «El acoso laboral en Colombia». *Via Iuris* 4 (2008): 93-105. <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273921002006.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo. *El Convenio de la OIT sobre la violencia y el acoso entrará en vigor en junio de 2021*, 25 de junio de 2020. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_749161/lang--es/index.htm.

— *Acabar con la violencia y el acoso contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo*. Informe V (1), reunión núm. 107 (2018). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_554100.pdf.

— *Entornos de trabajo seguros, saludables, libres de violencia y acoso*. 1era edición. Ginebra: OIT, 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---

protrav/---safework/documents/publication/wcms_751837.pdf.

— *La contribución del diálogo social a la igualdad de género*. *Global Deal Pacto Mundial juntos por el trabajo decente y el crecimiento inclusivo*. OIT, 2020. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_679961/lang--es/index.htm.

— *Prioridades regionales en América Latina y el Caribe*. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.ilo.org/americas/prioridades/lang--es/index.htm>.

Rojo, José Vicente y Ana María Cervera. *Mobbing o acoso laboral*. Madrid: Tébar, 2005.

Salazar Marín, Daniela. «La denuncia de tratados internacionales de derechos humanos». *Iuris Dictio* 15 (17) (2016): 75-118. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdiction/article/view/739/808>.

Salgado Pesantes, Hernán. *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2005.

Trujillo Mara, María Valderrabano y René Hernández. «Mobbing: historia, causas, efectos y propuesta de un modelo para las organizaciones mexicanas». *Innovar* 29 (2007): 71-99. <https://www.redalyc.org/pdf/818/81802905.pdf>.

Normativa

C190 – Convenio sobre la violencia y el acoso (21 de junio de 2019). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190.

C155 – Convenio sobre la seguridad y la salud de los trabajadores (22 de junio de 1981). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155.

Código del Trabajo. Codificación 2005-017

(Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de julio de 2005).

Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008).

Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 (Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Registro Oficial Suplemento 153 de 25 de noviembre de 2005).

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (18 de junio de 1998). <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Registro Oficial Segundo Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009).

Ley Orgánica de la Función Legislativa (Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009).

Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Registro Oficial Suplemento 175 de 5 de febrero de 2018).

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para prevenir el acoso laboral (Registro Oficial Suplemento 116 de 9 de noviembre de 2017).

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (Registro Oficial Suplemento 613 de 22 de octubre de 2015).

Jurisprudencia

Corte Constitucional del Ecuador. *Dictamen 37-19-TI/20*, 8 de enero de 2020.

— *Dictamen 37-19-TI/20*, 4 de marzo de 2020.