



UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO:

**IGUALDAD MATERIAL EN LOS CONTRATOS PARA LA
PROVISIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR
PÚBLICO ECUATORIANO, AÑO 2025**

AUTORES:

**ERIKA PAOLA FIGUEROA MENOSCAL
FRANCISCO JAVIER RODRIGUEZ LOZANO**

TUTOR:

ABG. PEDRO ÁLVAREZ

LA LIBERTAD – ECUADOR

2026

UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD

CARRERA DE DERECHO

**TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO**

TÍTULO:

**IGUALDAD MATERIAL EN LOS CONTRATOS PARA LA
PROVISIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR
PÚBLICO ECUATORIANO, AÑO 2025**

AUTORES:

**ERIKA PAOLA FIGUEROA MENOSCAL
FRANCISCO JAVIER RODRIGUEZ LOZANO**

TUTOR:

ABG. PEDRO ÁLVAREZ

LA LIBERTAD – ECUADOR

2026

APROBACIÓN DEL TUTOR

CERTIFICO

Que he analizado el trabajo de integración curricular con el título "Igualdad material en los contratos para la provisión de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano, año 2025", presentado por los estudiantes Ericka Paola Figueroa Menoscal portadora de la cédula de ciudadanía No.0914620257 y Francisco Javier Rodríguez Lozano, portador de la cédula de ciudadanía No. 0917658205, como requisito previo a optar el título de ABOGADO, y declaro que luego de haber orientado científica y metodológicamente su desarrollo, el referido proyecto de investigación se encuentra concluido en todas sus partes cumpliendo así con el proceso de acompañamiento determinado en la normativa interna.

Atentamente,



Abg. Pedro Xavier Álvarez Betancourt, Mgt.

TUTOR

VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRAFÍA


CERTIFICO

Que, he revisado la redacción y ortografía del Trabajo de Integración Curricular titulado: IGUALDAD MATERIAL EN LOS CONTRATOS PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO, AÑO 2025, elaborado por los estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena: ERIKA PAOLA FIGUEROA MENOSCAL y FRANCISCO JAVIER RODRÍGUEZ LOZANO, como requisito previo a la obtención del título de Abogada/o.

Que, una vez realizadas las observaciones pertinentes al referido trabajo, se ha verificado que los mencionados estudiantes acogieron de manera proactiva las recomendaciones emitidas, incorporando los ajustes correspondientes conforme a las sugerencias planteadas.

Por lo expuesto, autorizo a los peticionarios, a hacer uso del presente certificado en lo que estimen conveniente.

Atentamente,



Alexandra Suárez Caiche

Licenciada en Administración de Turismo
Magíster en Diseño y Evaluación de Modelos Educativos
C.I. 0912769072
Registro SENESCYT No.1050-12-86029450
Teléfono 093318997

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

El presente Trabajo de Titulación con el título de “Igualdad material en los contratos para la provisión de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano, año 2025”, elaborado por Erika Paola Figueroa Menoscal y Francisco Javier Rodríguez Lozano, declaran que la concepción, análisis y resultados son originales y aportan a la actividad científica, educativa, empresarial y administrativa.

Transferencia de derechos autorales.

Declaramos que, una vez aprobado el tema de investigación otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud, carrera de Derecho pasan a tener derechos autorales correspondientes, que se transforman en propiedad exclusiva de la Universidad Estatal Península de Santa Elena y, su reproducción, total o parcial en su versión original o en otro idioma será prohibida en cualquier instancia.

Atentamente,



Erika Paola Figueroa Menoscal

CC: 0914620257



Francisco Javier Rodríguez Lozano

CC: 0917658205

DECLARATORIA DE AUTORÍA

Nosotros, Erika Paola Figueroa Menoscal y Francisco Javier Rodriguez Lozano, estudiantes de la Carrera de Derecho de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, habiendo cursado la asignatura de Integración Curricular II, declaramos la autoría del presente trabajo de investigación de título "Igualdad material en los contratos para la provisión de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano, año 2025", desarrollado en todas sus partes por los suscritos estudiantes con apego a los requerimientos de la ciencia del derecho, la metodología de la investigación y las normas que regulan los procesos de titulación de la UPSE.

Atentamente,



Erika Paola Figueroa Menoscal

CC: 0914620257

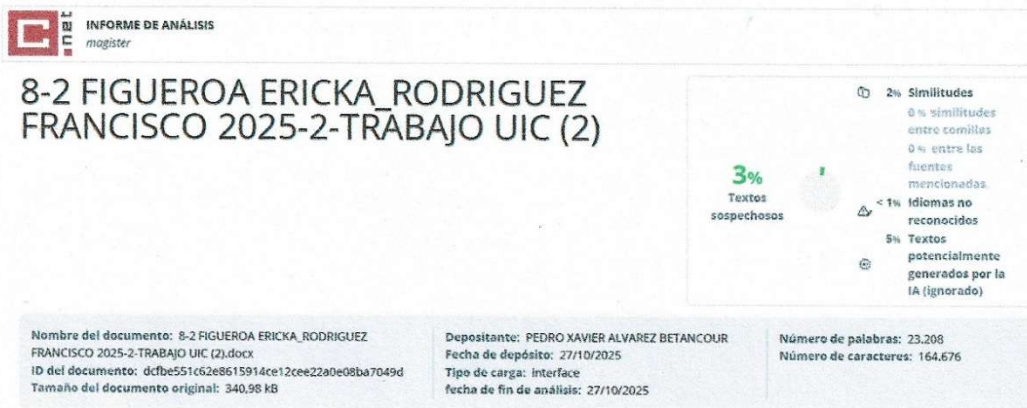


Francisco Javier Rodriguez Lozano

CC: 0917658205

CERTIFICADO ANTIPLAGIO

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Integración Curricular: “Igualdad material en los contratos para la provisión de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano, año 2025”, perteneciente a Erika Paola Figueroa Menoscal y Francisco Javier Rodríguez Lozano, estudiantes de la Carrera de Derecho, CERTIFICO, que el contenido de dicho trabajo ha sido sometido a la validación en sistema antiplagio COMPILATIO, obteniendo un porcentaje de similitud del 3%, cumpliendo así con los parámetros técnicos requeridos para este tipo de trabajos académicos.

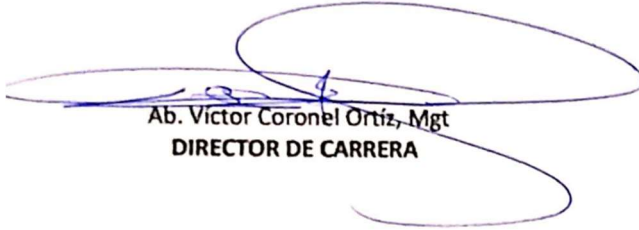


Atentamente,


Abg. Pedro Xavier Álvarez Betancourt, Mgt.

TUTOR


APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO



Ab. Victor Coronel Ortiz, Mgt
DIRECTOR DE CARRERA



Ab. Teddy Ramos Ramos, Mgt
PROFESOR ESPECIALISTA



Ab. Pedro Álvarez Betancourt, Mgt
TUTOR



Ab. Brenda Reyes Tomalá, Mgt
DOCENTE UIC

DEDICATORIA

A Dios, mi guía y fortaleza en cada paso de este camino, a mis hijos, en especial a Jairito, mi mayor impulso para inscribirme y continuar mis estudios de tercer nivel y a mi Mamá con su amor incondicional y apoyo constante.

Erika Paola Figueroa Menoscal

A Dios todo honor y toda gloria, a mi amada esposa Tanya y a la razón de mi vida mis hijos Francisco, Tamara y Álex.

Francisco Javier Rodríguez Lozano

AGRADECIMIENTO

Agradecemos a la Universidad Estatal Península de Santa Elena por recibirnos en sus aulas y darnos las herramientas necesarias para lograr obtener el título profesional, a nuestros docentes y compañeros, a los profesionales que brindaron su ayuda permitiendo ser entrevistados para ser parte de este documento; y, finalmente a todos aquellos que de forma directa o indirecta pusieron su granito de arena para apoyar en este desafío, nuestra gratitud eterna.

Erika Paola Figueroa Menoscal

Francisco Javier Rodríguez Lozano

ÍNDICE

CONTRAPORTADA	
APROBACIÓN DEL TUTOR	
VALIDACIÓN GRAMATICAL Y ORTOGRAFÍA	
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD	
DECLARATORIA DE AUTORÍA	
CERTIFICADO ANTIPLAGIO	
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO	
DEDICATORIA	
AGRADECIMIENTO	
ÍNDICE	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I	
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1.1. Planteamiento del problema.....	2
1.2. Formulación del problema	5
1.3. Objetivos de la investigación	5
1.3.1. Objetivo general.....	5
1.3.2. Objetivos específicos	5
1.4. Justificación	5
1.5. Identificación de variables	6
1.6. Idea a defender.....	7
CAPÍTULO II	
MARCO REFERENCIAL	
2.1. Marco Teórico	8
2.1.1. Evolución histórica de la tercerización e intermediación laboral en Ecuador... 8	
2.1.2. El principio de igualdad material desde la doctrina constitucional	12
2.1.3. Las diferencias conceptuales entre tercerización, intermediación laboral y servicios complementarios	17
2.1.4. Economía Popular y Solidaria como actor en la contratación pública	21
2.1.5. Estudio de casos específicos en instituciones públicas ecuatorianas	24
2.1.6. Percepción de los trabajadores sobre sus condiciones laborales y derechos... 27	

2.1.7.	El efecto que ocasiona esta modalidad contractual en grupos vulnerables	29
2.1.8.	Mecanismos de control y seguimiento de las condiciones laborales.....	33
2.1.9.	Propuestas de regulación alternativa desde el derecho comparado	36
2.1.10.	Jurisprudencia sobre servicios complementarios en Ecuador	38
2.1.11.	Responsabilidad social empresarial y contratación pública responsable	41
2.2.	Marco Legal	
2.2.1.	Constitución de la República del Ecuador.....	45
2.2.2.	Tratados internacionales	47
2.2.3.	Jurisprudencia Constitucional.....	49
2.2.4.	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).....	50
2.2.5.	Código Del Trabajo	52
2.2.6.	Reglamento para la Aplicación del Mandato Constituyente N.º 8	52
2.2.7.	Normativa Secundaria	53
2.3.	Marco conceptual	
CAPÍTULO III		
MARCO METODOLÓGICO		
3.1.	Diseño y tipo de investigación.....	56
3.2.	Recolección de la Información	56
3.3.	Tratamiento de la información	59
3.4.	Matriz de operacionalización de variables.....	61
CAPÍTULO IV		
RESULTADOS Y DISCUSIÓN		
4.1.	Análisis, interpretación y discusión de resultados	64
4.1.1.	Entrevistas realizadas a profesionales de la contratación pública.....	64
4.1.2.	Entrevistas realizadas a profesionales del derecho laboral	70
4.1.4.	Análisis de documentos.....	76
4.2.	Verificación de la idea a defender	81
CONCLUSIONES		
RECOMENDACIONES		
BIBLIOGRAFÍA		
ANEXOS		

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Población	57
Tabla 2 Muestra	58
Tabla 3 Métodos, técnicas e instrumentos	59
Tabla 4 Matriz de operacionalización de variables	61
Tabla 5 Ficha de análisis normativo	78

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo No 1 Guía de entrevistas	89
Anexo No.2 Fotografías de entrevistas	91

RESUMEN

UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
CARRERA DE DERECHO
IGUALDAD MATERIAL EN LOS CONTRATOS PARA LA
PROVISIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL
SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO, AÑO 2025

Autores: Erika Paola Figueroa Menoscal
Francisco Javier Rodríguez Lozano
Tutor: Mgtr. Pedro Xavier Álvarez Betancourt

Se analiza la tensión entre el mandato constitucional que prohíbe la tercerización y la práctica extendida de contratación mediante servicios complementarios en el sector público ecuatoriano, partiendo de la premisa de que dichas figuras contractuales vulneran la igualdad material de quienes prestan dichos servicios como limpieza, seguridad, alimentación o mensajería. Con un enfoque jurídico-analítico y un método mixto, que articula examen normativo y jurisprudencial con entrevistas semiestructuradas a especialistas en contratación pública y derecho laboral, se contrastan la literalidad de las normas y la doctrina con la experiencia administrativa en instituciones públicas de la provincia de Santa Elena; los hallazgos ponen de manifiesto una brecha persistente entre igualdad formal y sustantiva: trabajadores que desempeñan funciones equivalentes al personal de planta enfrentan inestabilidad, condiciones contractuales precarias, desigualdades retributivas y acceso limitado a la seguridad social. Asimismo, se detectan vacíos normativos, insuficiencia de mecanismos de fiscalización y prácticas de simulación contractual que diluyen la responsabilidad de la entidad contratante, junto con procesos de adjudicación que favorecen la concentración de proveedores. Frente a este diagnóstico, la tesis propone un conjunto de medidas normativas y administrativas orientadas a materializar el principio constitucional de igualdad: armonización normativa entre la Constitución y la regulación de contrataciones, inclusión de cláusulas sociales obligatorias en pliegos, criterios de adjudicación que prioricen la dignidad laboral, fortalecimiento de la fiscalización y reconocimiento de la responsabilidad efectiva de la entidad cuando exista subordinación de hecho, además de políticas afirmativas y auditorías sociales para la economía popular; en suma, concluye que la igualdad material exige no sólo reformas legales sino voluntad administrativa y herramientas concretas que transformen la contratación pública en un instrumento real de justicia social..

Palabras clave: Igualdad material, servicios complementarios, contratación pública, precarización laboral, derecho laboral.

ABSTRACT

The tension between the constitutional mandate prohibiting outsourcing and the widespread practice of contracting through complementary services in the Ecuadorian public sector is analyzed, based on the premise that such contractual arrangements violate the material equality of those who provide services such as cleaning, security, food, or courier services. Using a legal-analytical approach and a mixed method that combines normative and jurisprudential examination with semi-structured interviews with specialists in public procurement and labor law, the literalness of the law is contrasted with the reality of the practice. Using a legal-analytical approach and a mixed method that combines regulatory and jurisprudential analysis with semi-structured interviews with specialists in public procurement and labor law, the literal meaning of the rules and doctrine is contrasted with the administrative experience of public institutions in the province of Santa Elena. The findings reveal a persistent gap between formal and substantive equality: workers who perform functions equivalent to those of permanent staff face instability, precarious contractual conditions, wage inequalities, and limited access to social security. Likewise, regulatory gaps, insufficient oversight mechanisms, and contractual simulation practices that dilute the responsibility of the contracting entity are detected, along with award processes that favor the concentration of suppliers. In light of this diagnosis, the thesis proposes a set of regulatory and administrative measures aimed at realizing the constitutional principle of equality: regulatory harmonization between the Constitution and procurement regulations, the inclusion of mandatory social clauses in tender documents, award criteria that prioritize dignity at work, the strengthening of oversight and recognition of the effective responsibility of the entity when there is de facto subordination, as well as affirmative policies and social audits for the popular economy. In short, it concludes that material equality requires not only legal reforms but also administrative will and concrete tools that transform public procurement into a real instrument of social justice.

Key words: Material equality, complementary services, public procurement, job insecurity, labor law

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como propósito analizar el principio de igualdad material en la contratación pública ecuatoriana, específicamente en los contratos para la provisión de servicios complementarios dentro del sector público. En el Capítulo I se expone el problema de investigación que surge de la tensión entre la prohibición constitucional de la tercerización laboral y la práctica de contratación de servicios complementarios permitida por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) establece los objetivos, la justificación, las variables y la premisa a defender, destacando cómo esta figura contractual puede propiciar desigualdades entre trabajadores que desempeñan funciones análogas bajo distintos regímenes laborales.

El Capítulo II desarrolla el marco referencial, en el cual se examinan los antecedentes históricos y doctrinarios de la tercerización e intermediación laboral en Ecuador, junto con la evolución del principio de igualdad material desde una perspectiva constitucional y jurisprudencial; también se analizan las diferencias conceptuales entre tercerización, intermediación y servicios complementarios, así como el papel de la Economía Popular y Solidaria en la contratación pública, y las disposiciones legales presentes en la Constitución y la normativa vigente, de ahí que este marco teórico y normativo proporciona un sustento jurídico para la problemática abordada y permite comprender su repercusión en los derechos laborales y en la gestión pública.

El Capítulo III expone el marco metodológico en donde se describe el tipo de investigación que se utilizó al igual que el diseño metodológico y los métodos aplicados además se incluyen la aplicación de entrevistas a profesionales del derecho laboral y de la contratación pública así como también el análisis documental de normas y jurisprudencia con la finalidad de obtener una visión integral de la realidad jurídica y administrativa relacionada con la contratación de servicios complementarios en Ecuador.

Finalmente, el Capítulo IV contiene los resultados y la discusión del estudio, donde se analizan las percepciones y criterios obtenidos en las entrevistas, contrastándolos con la normativa vigente, identificando los principales vacíos legales, las limitaciones en los mecanismos de control y las prácticas que perpetúan la desigualdad material entre los trabajadores del sector público; formulando a partir de estos hallazgos, conclusiones y recomendaciones orientadas a promover una contratación pública más justa, equitativa y coherente con los principios constitucionales de igualdad, dignidad y justicia social.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

En el Suplemento al Registro Oficial No. 330, de fecha 6 de mayo del 2008, se publica y entra en vigencia el Mandato Constituyente 8 que en su artículo 1 dispone la eliminación y prohibición de la tercerización, así como también de la intermediación laboral en el Ecuador, además de cualquier forma de precarización, afirmando que la relación laboral será directa y bilateral entre el trabajador y el empleador. Sin embargo, el Servicio Nacional de Contratación Pública, en adelante SERCOP, a través de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante LOSNCP, su respectivo reglamento y normativa conexas, permite la contratación para la provisión de servicios complementarios, bajo el nombre de actividades complementarias, en su Catálogo Dinámico Inclusivo y en los demás procesos de catalogación e inclusive en las diferentes modalidades de contratación pública en Ecuador.

En el inciso 6to de los considerandos del Mandato Constituyente 8, se hace precisamente alusión a los servicios complementarios mencionando que las fuentes de empleo son generadas por las unidades económicas y entidades que realizan procesos de producción o servicios y son ellas las que demandan trabajadoras/es. Las compañías que se dedican a las actividades de tercerización de servicios complementarios e intermediación laboral hacen uso de esa demanda con carácter mercantil para su propio beneficio. Esto en términos simples quiere decir que las empresas demandan necesidades debido a la ejecución de su actividad productiva, requiriendo servicios de limpieza, mantenimiento, alimentación, seguridad, entre otras, que entonces las suplen a su vez otras empresas especializadas que cuentan con ese equipo humano y proveen esas actividades y en consecuencia suplen la demanda, pero esto a la práctica no deja de ser una modalidad de tercerización, que está debidamente prohibida en la norma *ibidem*.

Para efectos de la presente investigación entiéndase a los servicios complementarios como actividades de vigilancia-seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, como se menciona en el artículo 2 respecto a la definición de actividades complementarias del Reglamento para

la Aplicación del Mandato Constituyente Número 8, que suprime la tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas.

Según Muchinsky (2000) los servicios complementarios consisten en brindar servicios que ayudan a la misión básica de la organización y de manera típica incluyen a las áreas de mensajería, recepción, seguridad y servicios de mantenimiento de edificios como por ejemplo conserjería.

De lo revisado se puede observar que por una parte el Mandato Constituyente 8 derogó el capítulo que trataba la intermediación laboral y de la tercerización en el Código del Trabajo, pero por otra parte el artículo 3 autoriza la contratación de actividades complementarias especificándolas como vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, siendo estos mismos los servicios complementarios, cuya contratación hoy se aplica bajo una figura del SERCOP.

Es clave además diferenciar entre intermediación laboral y tercerización, ya que cada una de ellas tiene características particulares que finalmente afectan la relación entre empleadores y trabajadores, siendo que la intermediación laboral ocurre cuando una empresa contrata trabajadores para cederlos a otra entidad que se encarga de dirigir y supervisar su trabajo; aunque el contrato laboral formal lo mantiene la empresa intermediaria, a la práctica es la empresa usuaria quien dicta las órdenes y condiciones laborales, este esquema ha sido cuestionado porque, en algunos casos, puede derivar en condiciones de empleo desfavorables y en la afectación de derechos laborales esenciales (Toyama, 2017); mientras que por otra parte, la tercerización se refiere a la contratación de empresas especializadas para ejecutar actividades complementarias como limpieza, seguridad o mensajería; en este caso, la empresa tercerizadora asume la responsabilidad total sobre su personal, incluyendo la contratación y gestión, mientras que la empresa contratante solo recibe el servicio sin inmiscuirse en la administración de los trabajadores, esta diferenciación es clave para asegurar que los derechos laborales sean protegidos y que las empresas cumplan con la normativa vigente (Arrieta y otros, 2019).

Ambas figuras han sido eliminadas de nuestra normativa y prohibidas, así como también toda modalidad de precarización laboral, pero se insiste en la misma figura con otra denominación como es actividades complementarias y su modalidad de contratación es por la vía de la contratación pública.

Actualmente se brinda un gran incentivo a esta modalidad de contratación para el sector de la Economía Popular y Solidaria, en adelante EPS, pues en la LOSNCP establece en su artículo 25.2 la preferencia de contratar a este tipo de grupo económico como un proveedor de mayor valor agregado nacional y así se organizan de manera asociativa para acceder a los contratos para la provisión de servicios o actividades complementarias, si bien es cierto, este mecanismo fomenta la asociatividad y la incorporación de un sector social en otro actor de la productividad, aun así lejos de cumplirse este objetivo, siguen siendo mayoritariamente personas jurídicas quienes contratan con el Estado esta provisión.

Es importante entonces hacer énfasis en que existe un mandato claro en la normativa legal ecuatoriana que nos dice que se debe garantizar que todos los trabajadores gocen de oportunidades reales y protección efectiva; sin embargo, al analizar los contratos de servicios complementarios en las instituciones públicas, se descubre una realidad que desmiente ese anhelo constitucional, pues aunque la ley prohíbe la tercerización y exige la relación directa entre empleador y trabajador, ha surgido la figura de servicios complementarios o también denominadas actividades complementarias, como una vía para externalizar tareas esenciales como por ejemplo las de limpieza, vigilancia y alimentación, todo esto sucede al amparo de disposiciones que, en el papel, parecen legítimas; sin embargo en la práctica, estos trabajadores cumplen jornadas similares a las del personal de planta, pero con menor estabilidad, sueldos que apenas llegan al mínimo y un acceso limitado a las prestaciones de Ley, lo cual crea una brecha entre lo dispuesto en la Carta Magna y lo que en la realidad sucede en el día a día.

Esta dualidad normativa y práctica social genera una tensión profunda pues cómo puede llamarse igualdad material cuando quienes sostienen el funcionamiento cotidiano del Estado reciben un trato diferenciado y en desventaja, es por esta razón que el principio constitucional de igualdad no se cumple mientras persista un sistema que, bajo una denominación inocua, reproduce formas de precariedad que debían ya haber desaparecido del sistema laboral ecuatoriano, por tal razón la investigación de este problema parte de esa contradicción, pero con la urgencia de entender por qué las buenas intenciones expresadas en la Constitución chocan con una realidad laboral que margina a quienes prestan servicios complementarios y, a partir de esto, proponer caminos que ayuden a cerrar la brecha entre el texto normativo y la experiencia de los trabajadores desde los aportes que brinden los profesionales en el ámbito del derecho laboral ecuatoriano.

1.2. Formulación del problema

¿De qué manera los contratos de servicios complementarios en instituciones públicas ecuatorianas vulneran el principio constitucional de igualdad material en las relaciones laborales?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Analizar la contratación para la provisión de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano sobre la aplicación del principio de igualdad material, mediante un estudio jurídico-dogmático de la normativa vigente y de casos representativos, para la determinación de lineamientos que fortalezcan la igualdad material en el caso de las relaciones contractuales en el Estado.

1.3.2. Objetivos específicos

- Examinar el marco normativo vigente en Ecuador al respecto de los servicios complementarios en el sector público.
- Diagnosticar las condiciones de los contratos de servicios complementarios/actividades complementarias en la contratación pública.
- Determinar las brechas existentes entre el principio constitucional de igualdad material y la aplicación práctica de la normativa de servicios complementarios en las entidades públicas ecuatorianas.

1.4. Justificación

La presente investigación es relevante al enfrentar una contradicción normativa, que en la práctica afecta la vida laboral en Ecuador: pues mientras la Constitución prohíbe expresamente la tercerización e intermediación laboral, el régimen de servicios complementarios ha abierto una vía que, bajo otra denominación actividades complementarias, reproduce condiciones de desigualdad, por esta razón analizar esta brecha no es sólo un ejercicio académico; sino que además implica identificar soluciones concretas para que la contratación pública cumpla con el Mandato Constitucional y aplique el principio de igualdad material, traduciéndose esto en mejoras palpables para los trabajadores.

Desde un enfoque práctico, este estudio aportará herramientas a funcionarios de la Administración Pública y a las organizaciones de la EPS para diseñar pliegos de contratación que incluyan cláusulas sociales efectivas, proporcionando a los abogados en materia de lo

laboral y todos los actores criterios claros, basados en la jurisprudencia constitucional y en prácticas comparadas, para defender la equiparación de salarios, estabilidad y derechos de grupos frente a posibles vulneraciones que provocaran las instituciones contratantes.

La importancia de esta investigación se encuentra en su enfoque metodológico mixto ya que integró el análisis jurídico-crítico de la normativa con la jurisprudencia y las entrevistas semiestructuradas dirigidas a profesionales en el ámbito de la contratación pública y el derecho laboral ya que esta doble perspectiva permitirá confrontar el texto legal con la experiencia cotidiana, lo que generará recomendaciones adaptadas a la realidades operativas de hospitales, universidades y gobiernos locales donde a menudo se confunden las funciones complementarias con las actividades esenciales.

Finalmente, revisados los modelos comparados de otros países como España, Chile y Colombia, la tesis ofrece propuestas que podrían contribuir, si fuere el caso, a reformas normativas que incluyan acciones afirmativas temporales, como por ejemplo, reservando un porcentaje de contratos para cooperativas y organizaciones del sector social y de la economía popular y solidaria, así como también, mecanismos de digitalización inclusiva de los procesos de licitación, entre otras acciones que denoten realmente un interés del Estado por aplicar el principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios o también llamadas actividades complementarias. De este modo, se contribuirá no sólo al debate académico sobre igualdad material, sino también a fortalecer un Estado de justicia social donde cada contrato público sea una oportunidad real de dignidad y bienestar para todos los trabajadores.

1.5. Identificación de variables

Variable dependiente

- Aplicación del principio de igualdad material.

Variable Independiente

- Contratos para la provisión de servicios complementarios.

1.6. Idea a defender

La contratación para servicios complementarios en el sector público ecuatoriano limita el principio de igualdad material respecto a los trabajadores del sector privado y hasta en algunos casos en el mismo sector público.

CAPÍTULO II

MARCO REFERENCIAL

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Evolución histórica de la tercerización e intermediación laboral en Ecuador

El camino histórico que ha recorrido el Ecuador en materia de la tercerización e intermediación laboral refleja las transformaciones socioeconómicas y políticas que ha experimentado el país durante las últimas décadas, es así que, para comprender adecuadamente estas figuras jurídicas y su consiguiente desarrollo, resulta fundamental revisar su evolución cronológica en el contexto ecuatoriano, considerando las distintas etapas por las que han atravesado.

La tercerización en Ecuador se consolidó en los años 90 bajo políticas neoliberales que promovían la flexibilización laboral como atractivo para inversiones extranjeras. Como señala el autor García (2020; como se cita en Mendoza, 2021), debidamente documentado en el Decreto Ejecutivo 1517 del año 1994, como se permitió a empresas públicas externalizar hasta el 40% de sus actividades, incluyendo áreas sensibles como salud y educación; este modelo derivó en una crisis de desprotección: trabajadores de empresas subcontratadas para el IESS recibían salarios 60% menores que sus pares directos, sin acceso a pensiones.

La reacción social llevó a la aprobación de la Ley Reformatoria al Código del Trabajo en 2006 imponiendo a las empresas que operaban con terceros al deber de registrarse e introdujo la figura de la responsabilidad solidaria sin embargo como señala Velásquez la aplicación fue deficiente pues por un lado solo el 15% de las empresas estaba registrada y en consecuencia la multa por el incumplimiento de la norma no llegó ni al 0.1% de las ganancias de las empresas, lo cual es por qué una vacío legal como este permitió que las empresas siguieran utilizando a los terceros hasta que la Corte prohibiera este tipo de prácticas en el año constituyente de 2008.

Guerra y Duque indican que en la década de 1990 el mercado laboral ecuatoriano experimentó profundos procesos estructurales de ajuste que, a su vez, corresponden a las políticas neoliberales realizadas por el gobierno, como resultado el ajuste estructural

permitió la aplicación de una serie de mecanismos, como la externalización y la intermediación, para cual optimizaba a las empresas a través de rentas y fortalecía sus labores centrales centrándose en la optimización principal de las labores y crearon renta permitiendo externalizar parte de su proceso productivo a empresas especializadas incentivando en teoría, la innovación en la inversión y la optimización de recursos.

La primera regulación formal de estas prácticas se introdujo en 2003, aunque de manera incipiente, permitiendo que diversas entidades tanto públicas como privadas externalizaran actividades consideradas no esenciales para su núcleo de negocio: sin embargo, la limitada regulación generó un entorno propicio para la perpetuación de prácticas abusivas, dejando a muchos trabajadores en una situación de vulnerabilidad debido a la falta de claridad respecto a quién era su verdadero empleador, lo que dificultaba la exigencia de sus derechos laborales (Sánchez, 2016).

En el año 2006, se promulgó la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se regulaba la actividad de tercerización de servicios complementarios, la intermediación laboral y la contratación por horas, esta normativa intentó establecer un marco regulatorio más claro para estas modalidades contractuales, determinando responsabilidades y obligaciones tanto para las empresas requirentes como para las tercerizadoras e intermediadoras. No obstante, según Bósquez (2017), esta regulación no impidió que persistieran abusos y simulaciones contractuales que vulneraban derechos fundamentales de los trabajadores.

El punto de inflexión en esta evolución llegó con la Asamblea Constituyente de Montecristi en el 2008, precisamente el 30 de abril de ese año, se expidió el Mandato Constituyente No. 8, que estableció la eliminación y prohibición de la tercerización e intermediación laboral, así como la contratación por horas. Como afirmó Carrillo (2020) este mandato representó un cambio radical en la política laboral ecuatoriana, fundamentado en la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores frente a prácticas que habían degenerado en precarización laboral.

Como señala Mayorga (2015) el Mandato Constituyente No. 8 surgió como respuesta a años de constantes denuncias sobre vulneraciones a derechos laborales básicos, donde algunas empresas utilizaban estas figuras para evadir responsabilidades patronales, reducir costos

laborales y obstaculizar la organización sindical. El mandato establecía claramente que la relación laboral debía ser directa y bilateral entre trabajador y beneficiario del servicio.

Sin embargo, el mismo Mandato Constituyente No. 8 contempló ciertas excepciones, permitiendo la contratación de actividades complementarias como vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza, siempre que estas fueran ajenas a las labores propias o habituales del proceso productivo de la usuaria. Esta excepción constituyó la base legal para lo que posteriormente se configuraría como el régimen de servicios complementarios que existe actualmente en Ecuador (Moreno, 2024)

La Constitución de Montecristi del 2008 reforzó esta nueva visión laboral al establecer principios fundamentales como el trabajo digno, la estabilidad laboral y la prohibición de toda forma de precarización. El artículo 327 específicamente dispone que:

La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora.

El Reglamento para la Implementación del Mandato Constituyente No. 8 emitido a través del Decreto Ejecutivo No. 1121 el 5 de junio de 2008 detalló de manera más precisa la operatividad de las disposiciones mencionadas ya que en este documento se establecieron los parámetros específicos para la contratación de servicios complementarios así como los requisitos que debían cumplir las empresas proveedoras de dichos servicios y las garantías mínimas para los trabajadores involucrados.

Para el autor Jaramillo (2023), respecto de la tercerización e intermediación en Ecuador y su evolución, refleja la tensión permanente entre la flexibilización laboral propia de modelos económicos liberales y la protección social característica de los Estados con mayor intervención en el mercado laboral. Esta tensión ha marcado los distintos momentos históricos en el tratamiento jurídico de estas figuras.

Durante el período comprendido entre el 2010 y 2016, se consolidó el modelo de contratación de servicios complementarios como alternativa regulada a la antigua tercerización. Las empresas que prestan estos servicios debían cumplir con requisitos específicos y obtener autorizaciones del Ministerio de Trabajo, mientras que las relaciones laborales quedaban claramente establecidas entre la empresa complementaria y sus

trabajadores, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que mantiene la empresa usuaria (Torres, 2020).

A partir del 2017 con el cambio de administración y la progresiva implementación de políticas económicas que favorecen una mayor apertura al mercado se observaron intentos por flexibilizar ciertos aspectos laborales aunque sin anular formalmente la prohibición de la tercerización y intermediación establecida en el Mandato 8, estas tendencias han motivado a debate sobre la efectividad del modelo vigente y sobre los posibles ajustes que podrían llevarse a cabo para lograr un equilibrio adecuado entre la protección laboral y la dinamización económica (Zambrano & Medina, 2024).

En la actualidad después de casi dos décadas desde la prohibición formal de la tercerización se puede afirmar que Ecuador mantiene un sistema mixto donde aunque esta figura esta prohibida para actividades esenciales, su aplicación persiste para servicios complementarios dentro de un esquema regulado, por eso al respecto Chiriboga (2023) dice que este modelo ha evolucionado gradualmente a través de ajustes normativos menores y el desarrollo jurisprudencial que ha interpretado los alcances y limitaciones del Mandato Constitucional 8.

Un elemento que se puede destacar en esta evolución ha sido la creciente participación de organizaciones pertenecientes a la EPS como proveedoras de servicios complementarios para el sector público, de ahí que esta tendencia, que comenzó a fortalecerse desde aproximadamente 2013, ha representado un esfuerzo por democratizar el acceso a la contratación pública y distribuir más equitativamente los recursos del Estado.

La reconfiguración del mercado laboral en Ecuador tras el año 2016 evidenció tensiones significativas entre la protección constitucional y las políticas de flexibilización por eso estudios recientes indican que la reactivación económica propicio reformas administrativas que sin alterar el núcleo esencial del Mandato No. 8, facilitaron la adopción de esquemas híbridos en servicio que no son esenciales de ahí que un caso representativo es el Acuerdo Ministerial MDT-2022-015, que instituyó contratos especiales para proyectos temporales generando así vacíos en la protección de los trabajadores agrícolas estacionales (Cedeño, 2024), esta flexibilización selectiva reflejan una constante tensión entre la competitividad económica y los derechos fundamentales, en donde el Estado desempeña un papel ambivalente como regulador y promotor de las inversiones.

La judicialización de los conflictos laborales durante el periodo 2018-2025 ha sido determinante para establecer los límites de la prohibición existente, en la Sentencia No. 214-24-EP/25 de la Corte Constitucional determinó que las empresas públicas como CNT no pueden externalizar servicios técnicos de telecomunicaciones dado que se consideran actividades fundamentales lo cual invalidó contratos con terceros que afectaban a 1200 trabajadores, este fallo fortalece la doctrina de la indisponibilidad de derechos frente a prácticas empresariales innovadoras reafirmando que la flexibilidad operativa no puede ser utilizada como justificación para la precarización laboral, garantizando así el derecho a un trabajo digno.

La persistencia de estos esquemas híbridos pone de manifiesto la tensión entre la rigidez constitucional y las exigencias del mercado laboral contemporáneo, como claramente indica Córdova (2024) que la flexibilización selectiva en sectores no esenciales representa una adaptación pragmática del Estado frente a presiones económicas, aunque sin comprometer el núcleo esencial de los derechos laborales, entonces este equilibrio inestable explica por qué, a pesar de la prohibición formal, el 32% de las medianas empresas sigue externalizando servicios periféricos mediante figuras regulatorias (INEC, 2024).

Recientemente la judicialización ha precisado los alcances del Mandato Número 8 en actividades estratégicas como en la Corte Constitucional en la Sentencia 214-24-EP/25 en donde estableció que empresas públicas como CNT no pueden tercerizar servicios técnicos al considerarlos fundamentales para la soberanía nacional (Salazar, 2025) este fallo establece un precedente crítico como que la flexibilidad operativa no podrá legitimizar la precarización encubierta incluso cuando existan evidencias de eficiencias económicas.

La integración de la EPS como proveedor de servicios complementarios redefine el enfoque de la externalización de servicios pues como afirma Valencia (2023) el 40% de las cooperativas acreditadas por el IEPS están involucradas en contratos de limpieza y alimentación escolar, redistribuyendo excedentes en la comunidad, sin lugar a dudas este modelo ayuda a reducir los riesgos de explotación laboral ya que asocia las utilidades con mejoras en los salarios, aunque aun hay retos en cuanto a la escalabilidad operativa.

2.1.2. El principio de igualdad material desde la doctrina constitucional

El principio de igualdad se erige como uno de los fundamentos esenciales del constitucionalismo contemporáneo, especialmente en su dimensión material, que va más allá

de la simple igualdad formal ante la ley, para alcanzar una equidad sustantiva auténtica. En el contexto de Ecuador, dicho principio ha experimentado una evolución notable, particularmente a raíz de la Constitución de 2008, que estableció un enfoque garantista en materia de derechos; al respecto un análisis llevado a cabo en diez universidades públicas, según Flores (2023), puso de manifiesto que únicamente el 20% de estas instituciones incorporaba dichos criterios en sus pliegos de contratación, lo que evidencia la disparidad entre la norma y la práctica, así como la inercia burocrática y la deficiencia en la capacitación en derechos humanos entre los funcionarios responsables de las compras públicas.

La Constitución de la República del Ecuador consagra el principio de igualdad en múltiples disposiciones, por ejemplo, el artículo 11 numeral 2 establece claramente que:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. (CRE, 2008)

Este amplio reconocimiento establece no solo la prohibición de discriminación, sino que sienta las bases para la comprensión de la igualdad en su dimensión material. Como señala Bordalí-Salamanca (2020) la igualdad material va más allá de la mera declaración formal de derechos iguales; implica la adopción de medidas concretas para equilibrar situaciones de desventaja histórica o estructural, reconociendo que tratar igual a los desiguales perpetúa la desigualdad.

La Constitución ecuatoriana refuerza esta comprensión al establecer en su artículo 66, numeral 4, el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, por ello esta triple dimensión del principio de igualdad refleja una concepción avanzada que reconoce la insuficiencia de la mera igualdad formal para alcanzar una justicia sustantiva en contextos de desigualdad estructural (CRE, 2008).

Para comprender adecuadamente el alcance del principio de igualdad material en el derecho constitucional ecuatoriano, resulta fundamental analizar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha desarrollado progresivamente este concepto. En la sentencia No. 080-13-SEP-CC, la Corte estableció que:

La igualdad material supone el establecimiento de un trato igual para quienes se encuentran en situaciones fácticas iguales, mientras que para aquellos que se hallen en situaciones fácticas diferentes, debido a circunstancias socioeconómicas, culturales, o por pertenecer a grupos de atención prioritaria, se establecerán regulaciones diferentes, atendiendo precisamente a la diferencia de las situaciones.

Es de gran importancia comprender cómo se manifiesta el principio en el ámbito laboral especialmente en lo que respecta a servicios complementarios donde a menudo se presentan asimetrías de poder entre los empleadores y los trabajadores así como condiciones diferenciadas que justifican un tratamiento jurídico distinto por ello la Corte Constitucional ha desarrollado este concepto a través de la sentencia No. 139-15-SEP-CC en la cual se establecen tres dimensiones del test de igualdad que deben ser aplicadas para evaluar posibles vulneraciones a este derecho: 1) la comparabilidad, 2) la constatación de un trato diferenciado y 3) la verificación de si es que dicho trato diferenciado está constitucionalmente justificado (CCE, 2015).

Según Azanza (2022) este test constitucional representa un avance significativo en la comprensión del principio de igualdad material, pues establece parámetros objetivos para determinar cuándo una diferenciación es legítima y cuándo constituye una discriminación prohibida, sin lugar a dudas esto resulta particularmente relevante al analizar los regímenes laborales especiales como el de servicios complementarios.

El principio de igualdad material en Ecuador se materializa también a través de las denominadas acciones afirmativas o medidas de acción positiva, contempladas expresamente en el artículo 11, numeral 2 de la Constitución, que señala:

El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

Las acciones afirmativas se consideran herramientas fundamentales para lograr la igualdad sustantiva y en este sentido el autor Ramírez (2023) sostiene que dichas acciones no solo no contradicen el principio de igualdad sino que lo enriquecen y perfeccionan al reconocer que las desigualdades históricas y estructurales no se corrigen de manera automática mediante la simple proclamación de la igualdad formal.

En el campo laboral la Corte Constitucional ha hecho uso del principio de igualdad material en varios fallos relacionados con las condiciones de trabajo en particular la sentencia No. 048-17-SEP-CC es notable ya que se afirmó que la estabilidad laboral está intrínsecamente asociadas al derecho a la igualdad material, esta sentencia establece que las diferencias en

los regímenes laborales deben basarse en los criterios objetivos y razonables evitando basarse en conveniencias administrativas o económicas (CCE, 2017).

El autor Paredes (2022) realizó la interpretación de la Constitución Ecuatoriana en relación con la igualdad material y aseguró que ha avanzado hacia una concepción mucho más robusta reconociendo la necesidad de crear condiciones equitativas mediante intervenciones estatales activas particularmente en sectores donde existen relaciones asimétricas de poder como el ámbito laboral.

La igualdad también se refleja en el artículo 326 de la Constitución el cual establece los principios que rigen el derecho al trabajo incluyendo la garantía de igual remuneración por trabajo de igual valor y la eliminación de desigualdades en el acceso al empleo siendo que estos principios refuerzan la noción de que la igualdad laboral no se restringe a la mera no discriminación formal sino que requiere la implementación de medidas concretas para igualar las condiciones sustantivas (CRE, 2008)..

En la sentencia No. 1041-19-JP/25, la Corte Constitucional abordó específicamente la aplicación del principio de igualdad material en relaciones laborales, estableciendo que:

El principio de igualdad material aplicado al ámbito laboral implica no solamente remover obstáculos formales para el acceso y permanencia en el empleo, sino generar condiciones que permitan que todos los trabajadores, independientemente de su modalidad contractual, gocen de protecciones sustantivas equivalentes que garanticen sus derechos fundamentales. (CCE, 2025)

Esta interpretación resulta particularmente relevante para el análisis de los contratos de servicios complementarios, pues establece que las diferencias de régimen contractual no pueden implicar una desprotección sustantiva de derechos laborales fundamentales.

Cabe agregar que la sentencia No. 95-18-EP/24 elaboró el concepto de categorías susceptibles de discriminación, incluyendo la condición laboral o tipo de contratación, estableciendo que cualquier diferenciación fundamentada en estos aspectos debe ser objeto de un riguroso escrutinio de constitucionalidad (CCE, 2024), en consecuencia, esta interpretación amplía de manera significativa la protección contra la discriminación en el ámbito de las relaciones laborales no convencionales y según Villacís (2023) la evolución de la jurisprudencia relativa a la igualdad material en el Ecuador ha llevado a una comprensión amplia que también abarca las modalidades atípicas de contratación,

reconociendo que la diversificación de las formas contractuales no pueden implicar una disminución de las garantías laborales fundamentales.

La igualdad material exige el ir mas allá del formalismo jurídico através de políticas redistributivas concretas de ahí que en el ámbito laboral esto implica que el Estado debe asegurar una protección reforzada a grupos históricamente excluidos como migrantes y personas con discapacidad claro mediante cuotas efectivas y ajustes razonables en los entornos laborales (Pisani & Naranjo, 2023), pues la Encuesta Nacional de Empleo del INEC (2024) muestra que el 68% de los trabajadores en servicios complementarios pertenece a estos grupos, evidenciando que la igualdad formal resulta insuficiente para corregir las asimetrías estructurales.

Cabe agregar que la jurisprudencia reciente han expandido el concepto hacia la igualdad procesal que en este sentido la Corte Constitucional en su Sentencia No. 105-25-SEP-CC dispuso que la carga de la prueba en casos de discriminación laboral debe ser invertida, cuando un trabajador alegue trato desigual la empresa usuaria y la proveedora deberán demostrar objetivamente la razonabilidad de las diferencias (Vélez, 2025) y este precedente convierte la igualdad material en un derecho exigible y no meramente declarativo ni obligando a una reconsideración de los sistemas de evaluación del desempeño en los servicios complementarios.

La igualdad material requiere dismantelar las estructuras burocráticas que perpetúan la discriminación sistémica y es por tal razón por la cual un estudio realizado en 10 universidades públicas reveló que solo el 20% de estas instituciones incorpora criterios de equidad sustantiva en los pliegos contractuales marginando a grupos históricamente vulnerables (Flores, 2023), y en esta discrepancia entre la norma y la práctica pone de manifiesto las inercias institucionales que neutralizan el potencial transformador del artículo 327 de la Constitución.

La Corte Constitucional ha ampliado el concepto hacia la igualdad procesal, como por ejemplo en la Sentencia 105-25-SEP-CC, que invirtió la carga probatoria en casos de discriminación laboral: cuando un trabajador alegue trato desigual, la empresa usuaria y proveedora deben demostrar objetivamente la razonabilidad de las diferencias (Vélez, 2025). Este avance convierte la igualdad material en un derecho exigible, no meramente declarativo.

La protección intensificada para grupos marginados materializa este principio, de acuerdo a lo afirmado por Pisani y Naranjo (2023) quienes mencionan que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar cuotas efectivas y ajustes razonables en los espacios laborales, particularmente dado que el 68% de los trabajadores en servicios complementarios proviene de poblaciones vulnerables (INEC, 2024). Sin la implementación de estas medidas afirmativas, la igualdad formal se convierte en mera retórica jurídica.

2.1.3. Las diferencias conceptuales entre tercerización, intermediación laboral y servicios complementarios

La adecuada comprensión de las figuras jurídicas asociadas a la externalización de actividades laborales exige una delimitación conceptual precisa, sin embargo es común que estos términos sean utilizados de manera intercambiable en el lenguaje cotidiano, por ello desde una perspectiva jurídica, existe una distinción significativa que influye en su tratamiento normativo y en las repercusiones prácticas tanto para trabajadores como para empresas.

La tercerización en el ámbito laboral también conocida como outsourcing se define como a un proceso en el que una empresa transfiere a otra empresa la responsabilidad de realizar ciertas actividades que inicialmente llevaban a cabo con su propio personal y según Mendoza y Carcamo (2016) la tercerización implica una delegación completa de procesos o servicios específicos a un proveedor externo especializado quien asume la responsabilidad de los resultados esta figura se distingue por establecer una relación comercial entre empresas, donde la entidad tercerizadora conserva autonomía técnica y administrativa sobre su personal limitándose su función al cumplimiento del objetivo que es proporcionar servicio.

En el contexto ecuatoriano anterior a 2008, la tercerización permitía a las empresas delegar incluso actividades inherentes a su giro de negocio a terceros, lo que ocasionaba situaciones en las que los trabajadores desempeñaban labores fundamentales para una compañía sin mantener un vínculo laboral con la misma, de ahí que como señala Guevara (2019), este modelo facilitaba la dispersión de responsabilidades patronales y complicaba la organización sindical, al fragmentar colectivos laborales que realizaban funciones análogas bajo distintos regímenes contractuales.

Por su parte, la intermediación laboral se configura como una figura distinta, aunque emparentada con la tercerización, dicho en otras palabras, una empresa (intermediadora)

contrata trabajadores con el único fin de ponerlos a disposición de otra (usuaria), que es quien efectivamente utiliza sus servicios y dirige su labor. Según Valencia (2018) la intermediación se caracteriza por la triangulación explícita de la relación laboral, donde el intermediador funge principalmente como empleador formal, mientras la empresa usuaria ejerce el poder de dirección efectivo.

La diferencia de la intermediación con la tercerización se manifiesta porque la primera no requiere necesariamente la realización de un servicio completo o un proceso integral sino que se centra fundamentalmente en el suministro de mano de obra y esta distinción es esencial para entender las motivaciones detrás de su prohibición como se establece en el Mandato Constituyente 8 dado que, como señaló Moreno (2021) la intermediación frecuentemente operaba como un mecanismo para eludir responsabilidades laborales directas al mismo tiempo que se mantenía un control sobre los trabajadores.

Ahora bien, los servicios complementarios, figura que subsiste en el ordenamiento jurídico ecuatoriano tras la prohibición de la tercerización e intermediación, presentan características propias que los distinguen de las figuras anteriores; de acuerdo con el Mandato Constituyente No. 8 y su Reglamento, los servicios complementarios son aquellos que tienen carácter auxiliar, adicional o no relacionado con la actividad principal o habitual del usuario, como vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, limpieza, entre otros expresamente determinados.

Por otra parte Hidalgo (2022) afirmó que lo que caracteriza fundamentalmente a los servicios complementarios es su naturaleza accesoria en relación con el giro de negocio de la empresa usuaria constituyendo actividades que aunque son imprescindibles para el funcionamiento organizacional no integran el proceso productivo principal, esta diferenciación es de suma importancia ya que establece la legitimidad de la externalización bajo el actual marco normativo ecuatoriano, así también Bermeo (2023) mencionó que la diferencia fundamental entre la tercerización y los servicios complementarios radica en que mientras la tercerización puede incluir cualquier proceso empresarial incluyendo aquellos principales, los servicios complementarios están estrictamente limitados a actividades secundarias lo que protege el principio de relación laboral directa para las actividades esenciales.

Un elemento adicional que distingue los servicios complementarios de la antigua tercerización es el régimen de autorización previa y control continuo al que están sometidas

las empresas prestadoras, pues según el Reglamento para la Aplicación del Mandato 8, estas empresas deben obtener una autorización del Ministerio de Trabajo, cumplir con requisitos específicos de solvencia y garantizar derechos laborales mínimos.

Es importante señalar que el régimen de servicios complementarios introduce salvaguardias que no estaban presentes en la tercerización desregulada, tales como la responsabilidad solidaria de la empresa usuaria, la obligación de garantizar igualdad en la remuneración y la prohibición de establecer vínculos societarios entre el proveedor y la empresa usuaria, por tal razón estas características configuran un modelo único que pretende equilibrar la flexibilidad operativa con la protección de los derechos laborales.

Ahora en lo que respecta a las implicaciones prácticas de estas diferencias conceptuales es esencial entender cómo influyen en la relación laboral y en los derechos de los trabajadores, en situaciones de tercerización e intermediación prohibidas, se generaba con frecuencia una disociación entre el empleador formal y el beneficiario efectivo del trabajo lo que complicaba la exigencia de derechos y en tal razón Terán (2020) señaló que esta disociación creaba ambigüedades que dificultaban la determinación de responsabilidades ante incumplimientos laborales o la aplicación de principios como el de la primacía de la realidad.

Por otro lado, el régimen de servicios complementarios establece de manera más clara la relación laboral directa entre el trabajador y la empresa complementaria, sin detrimento de la responsabilidad solidaria de la empresa usuaria, al respecto Zambrano (2022) menciona que esta estructura tiene como objetivo asegurar que siempre exista un empleador claramente identificable, mientras se conserva una corresponsabilidad por parte de la beneficiaria del servicio.

Otro aspecto relevante en la diferenciación conceptual concierne al alcance de estas figuras. Mientras la tercerización e intermediación constituían modelos generales aplicables potencialmente a cualquier actividad empresarial, los servicios complementarios están taxativamente limitados a actividades específicas. Para Rosero (2023) esta limitación taxativa constituye una garantía para evitar simulaciones que pretendan disfrazar relaciones laborales directas como servicios externos, preservando así el espíritu del Mandato Constituyente No. 8.

Una dimensión adicional que diferencia estas figuras se relaciona con la autonomía técnica y administrativa, pues en la tercerización genuina, la empresa proveedora mantiene

independencia para gestionar sus procesos y personal, en cambio en la intermediación, esta autonomía era más aparente que real, pues la dirección efectiva la ejercía la usuaria; por otra parte en los servicios complementarios actuales, se exige una auténtica independencia organizativa de la empresa complementaria, que debe contar con sus propios procesos, equipos y sistema de gestión (Acuerdo Ministerial MDT-2018-0065, 2018).

Como señala Naranjo (2021) la autonomía operativa real de las empresas de servicios complementarios constituye un elemento distintivo del modelo actual, que busca evitar simulaciones donde formalmente exista una empresa independiente, pero en la práctica funcione como un departamento encubierto de la usuaria.

Resulta relevante destacar que estas diferencias conceptuales tienen implicaciones prácticas en términos de estabilidad laboral, es decir que mientras la tercerización e intermediación frecuentemente se asociaban con alta rotación y precarización por otra parte el régimen de servicios complementarios busca garantizar mayor estabilidad mediante regulaciones específicas y de aquello Duque (2023) mencionó que la normativa actual procura que los trabajadores de servicios complementarios mantengan vinculación estable con su empleadora independientemente de los cambios en los contratos comerciales de las empresas usuarias.

Un aspecto muy particular a menudo subestimado es la autonomía funcional pues mientras que la tercerización clásica transfería el control operativo, los servicios complementarios requieren que la empresa proveedora gestione recursos humanos logística y calidad sin la supervisión directa de la entidad usuaria (SERCOP, 2023), esto da lugar a paradojas prácticas como que en hospitales públicos las empresas de limpieza determinan los métodos de desinfección pero su personal debe seguir instrucciones diarias de las enfermeras jefas, lo que diluye en consecuencia la autonomía teórica.

La responsabilidad solidaria ha evolucionado hacia un modelo de corresponsabilidad escalonada, a partir de lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo que estipula que la empresa usuaria es responsable por derechos colectivos como la seguridad social y el ambiente laboral mientras que la empresa proveedora asume obligaciones individuales tales como salarios y capacitación, esta separación a pesar de ser bien intencionada genera vacíos en servicios transfronterizos, como el transporte interprovincial en donde ninguna entidad asume la responsabilidad total (Grijalva & Torres, 2025).

La evaluación de la actividad medular continúa siendo ambigua pero en este sentido Chiriboga (2023) propone un test tridimensional que considera: 1) la vinculación con el objeto social principal, 2) el impacto en servicios públicos esenciales y 3) el grado de dependencia jerárquica, la aplicación de este test podría evitar externalizaciones encubiertas, como sucedió con los archivos judiciales antes de la Sentencia 112-25-EP.

2.1.4. Economía Popular y Solidaria como actor en la contratación pública

La integración de la EPS como un actor preponderante en el sistema de contratación pública ecuatoriano representa una innovación significativa que busca democratizar el acceso a los recursos estatales y fomentar modelos económicos alternativos basados en principios de solidaridad, cooperación y primacía del ser humano sobre el capital, este fenómeno que ha ganado relevancia progresiva en la última década merece sin lugar a dudas un análisis pormenorizado para comprender sus implicaciones en el ámbito de los servicios complementarios.

La Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 283 que el sistema económico es de naturaleza social y solidaria reconociendo de manera explícita a la economía popular y solidaria como una modalidad de organización económica al lado de la pública, privada y mixta, este reconocimiento constitucional sentó las bases para el desarrollo normativo posterior que ha facilitado la inclusión progresiva de actores de la economía popular y solidaria EPS en diversos sectores económicos incluido la contratación pública.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en adelante LOEPS define en su artículo 1 a este sector como una forma de organización económica en la que sus miembros de forma individual o colectiva organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios con el fin de satisfacer necesidades y generar ingresos, fundamentándose en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, esta definición expande el espectro de actores económicos que son reconocidos formalmente abarcando cooperativas, asociaciones, comunidades y unidades económicas populares.

Al respecto Andrade (2022) mencionó la inclusión de la EPS en el sistema económico formal significando un cambio paradigmático dado que reconoce y legitima formas de organización económica que históricamente han sido marginadas del reconocimiento estatal, otorgándoles

un estatus equiparable al de las empresas tradicionales este reconocimiento ha sido crucial para su participación en la contratación pública.

La LOSNCP a través de sus reformas progresivas ha incorporado mecanismos específicos que facilitan la participación de actores de la EPS en los procesos de adquisición estatal; resulta particularmente relevante el artículo 25.2, que establece preferencias para estos actores en ciertos procedimientos de contratación así como la creación de catálogos específicos para bienes y servicios provenientes de este sector, tal como se documenta en la LOSNCP y sus reformas hasta el año 2024.

Como señala Jiménez (2023) la articulación normativa entre el régimen de economía popular y solidaria y el sistema de contratación pública ha permitido la creación de un ecosistema institucional que promueve activamente la participación de estos actores en el mercado de compras estatales; de tal manera que esta articulación se ha concretado mediante instrumentos como ferias inclusivas, catálogos dinámicos inclusivos y procedimientos de cotización y menor cuantía con preferencias para la EPS.

Volviendo al ámbito específico de los servicios complementarios se ha observado un crecimiento sostenido en la participación de organizaciones de la EPS desde aproximadamente 2015, de acuerdo con datos proporcionados por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), se estima que para el año 2024, cerca del 35% de los contratos de servicios complementarios adjudicados por entidades públicas serán otorgados a proveedores pertenecientes a la EPS, principalmente en las categorías de alimentación, limpieza y mensajería.

Por su parte Moreno (2021) señala que la inclusión de actores de la EPS en la prestación de servicios complementarios persigue un doble propósito por un lado democratizar el proceso de contratación pública y por el otro generar alternativas laborales con un enfoque de inclusión social y redistribución económica, esta dimensión de redistribución se considera especialmente relevante, dado que muchas de estas organizaciones están compuestas por individuos históricamente excluidos del mercado laboral formal.

Un elemento distintivo de las organizaciones de la EPS que se dedican a la prestación de servicios complementarios es su estructura organizativa la misma que se fundamenta en principios democráticos y participativos, de acuerdo a lo que se señala en el estudio de Valdivieso (2022) en contraste con las empresas tradicionales de servicios que operan con

una estructura jerárquica y persiguen la maximización de beneficios para sus dueños las entidades de la EPS operan bajo lógicas de participación horizontal y distribución justa de los excedentes, particularidad que influye de manera significativa en las condiciones laborales que brindan a sus miembros y empleados.

Para un mejor análisis traemos a contexto un caso emblemático que ilustra la vinculación entre la EPS y la contratación pública es el Programa Hilando el Desarrollo el cual aunque no se centra específicamente en servicios complementarios representa un modelo paradigmático de inclusión económica que ha inspirado iniciativas similares en otros contextos, integrando a pequeños productores textiles en la fabricación de uniformes escolares, demostrando así la viabilidad de esquemas inclusivos en la contratación estatal (MIES, 2021).

Para Vásconez (2022) la experiencia de Hilando el Desarrollo evidencia cómo la contratación pública puede funcionar como herramienta de política social, generando oportunidades económicas para sectores tradicionalmente excluidos mientras se satisfacen necesidades estatales concretas; este enfoque se ha extendido progresivamente a la contratación de servicios complementarios, especialmente en entidades descentralizadas.

No obstante la participación de la Empresa Pública Social (EPS) en la provisión de servicios complementarios enfrenta desafíos considerables por eso en este sentido Torres (2023) señala que entre las limitaciones se encuentran la capacidad operativa insuficiente para asumir contratos de gran envergadura, las dificultades para acceder a las garantías bancarias requeridas en ciertos procedimientos y la competencia asimétrica con empresas privadas de mayor tamaño y trayectoria, estos obstáculos han conducido al desarrollo de mecanismos compensatorios tales como la subdivisión de contratos en lotes más pequeños o la simplificación de los requisitos para las organizaciones de la EPS.

Un aspecto de particular relevancia para esta investigación se relaciona con las condiciones laborales en las organizaciones de la EPS que ofrecen servicios complementarios, es así que según Andrade (2023) estas organizaciones tienden a proporcionar entornos laborales más participativos y horizontales con una mayor distribución del excedente entre los trabajadores sin embargo a menudo enfrentan limitaciones en términos de estabilidad debido a la temporalidad de los contratos públicos, esta dimensión resulta esencial para evaluar el cumplimiento del principio de igualdad material en estos contextos.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria referida a partir de ahora como SEPS ha implementado instrumentos específicos para supervisar las prácticas laborales dentro de estas organizaciones, incluyendo el Balance Social, que evalúa el cumplimiento de los principios cooperativos y solidarios en la gestión organizacional.

La EPS enfrenta un gran desafío con la escalabilidad solidaria ya que mientras las cooperativas pequeñas mantienen principios horizontales, al crecer para cumplir con contratos estatales, por ejemplo en el ámbito de la alimentación escolar, adoptan estructuras piramidales que replican lógicas capitalistas de ahí que el 40% de las cooperativas con más de 100 miembros reportan conflictos internos relacionados con la distribución de excedentes, esto plantea interrogantes sobre si la institucionalización de la EPS preserva su esencia comunitaria o si la absorbe en dinámicas mercantiles.

La contratación preferente ha demostrado que las pequeñas y medianas empresas conocidas como PYMES tradicionales han señalado que la reserva del 25% para la EPS en licitaciones menores según lo que dispone el Acuerdo SERCOP 2024-101 viola el principio de libre competencia, lo que al respecto el Tribunal Contencioso Administrativo estableció que tales disposiciones son constitucionales únicamente si están respaldadas por estudios técnicos que muestren desventajas históricas además de exigir transparencia en los criterios de focalización.

La certificación ética emerge como alternativa, de ello Vásconez (2024) propone un sello de cumplimiento cooperativo evaluado por veedores ciudadanos, que garantice: 1) democracia interna, 2) redistribución equitativa, y 3) inversión social. Municipios como Loja ya implementan bonificaciones del 5% en puntajes a empresas con este aval.

2.1.5. Estudio de casos específicos en instituciones públicas ecuatorianas

La contratación de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano presenta características que requieren un análisis exhaustivo a partir de casos específicos, dado que las instituciones públicas utilizan esta modalidad contractual principalmente para servicios de limpieza, seguridad, alimentación y mensajería, generando un importante universo laboral que opera bajo condiciones específicas (Porrás, 2022).

El Ministerio de Salud Pública representa un caso paradigmático ya que en sus instalaciones hospitalarias coexisten trabajadores directos junto a aquellos que son contratados a través de empresas de servicios complementarios, principalmente en los sectores de limpieza y

alimentación, además de acuerdo con datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo (2023), en hospitales como el Eugenio Espejo de Quito, aproximadamente el 30% del personal que asegura el funcionamiento diario corresponde a trabajadores de servicios complementarios, esta situación provoca diferencias significativas en la estabilidad laboral y en las remuneraciones observándose que el personal de limpieza contratado a través de empresas intermediarias recibe en promedio un 25% menos que sus contrapartes que ocupan cargos similares como servidores públicos directos.

Las universidades públicas constituyen otro caso relevante; por ejemplo, la Universidad Central del Ecuador mantiene contratos con empresas de servicios complementarios para las áreas de seguridad y mantenimiento; en este sentido, Sanz y Medina (2024) documentaron a través de entrevistas estructuradas con trabajadores de seguridad que estos desempeñan funciones que van más allá de la simple vigilancia externa, integrándose en tareas propias de la gestión institucional sin recibir compensaciones adicionales ni reconocimiento a su aporte al funcionamiento universitario.

El Municipio de Guayaquil, por otro lado, ha implementado desde el año 2022 un modelo específico de contratación de servicios complementarios que incluye cláusulas precisas sobre condiciones laborales mínimas; en consecuencia, Valarezo (2024) señala que este caso ilustra la viabilidad de establecer estándares contractuales que, sin eludir el marco legal vigente, mejoran sustancialmente las condiciones de igualdad material, este modelo incorpora requisitos de equiparación salarial para funciones equivalentes y supervisión periódica por parte de la propia municipalidad, disminuyendo la brecha entre trabajadores directos e indirectos.

El sistema judicial ecuatoriano presenta otro escenario crítico dado que la Función Judicial mantiene contratos para servicios de archivo y gestión documental mediante empresas intermediarias, Armijos y Peñafiel (2023) analizaron estos contratos, descubriendo que los trabajadores complementarios manejan información sensible y toman decisiones sobre la preservación documental que impactan directamente en la administración de justicia.

En contraste a lo expuesto Petroecuador ha desarrollado un modelo de transición gradual que resulta interesante para el análisis implementando desde el 2021 un programa de incorporación progresiva de trabajadores previamente vinculados a través de servicios complementarios, especialmente en áreas técnicas específicas, según datos proporcionados

por el Ministerio de Trabajo (2024) este proceso ha permitido regularizar la situación de aproximadamente 1.200 trabajadores estableciendo parámetros objetivos para determinar qué funciones corresponden genuinamente a servicios complementarios y cuáles constituyen actividades sustanciales de la institución.

El análisis de estos casos pone de manifiesto patrones comunes como los descritos a continuación: 1) la creciente confusión entre funciones complementarias y sustantivas 2) la acumulación de responsabilidades sin un reconocimiento formal ni una compensación justa 3) la desigualdad en las condiciones laborales para roles equivalentes y 4) la oportunidad de establecer modelos contractuales más justos dentro del marco legal actual.

Este panorama institucional contradice parcialmente lo establecido en la sentencia No. 093-14-SEP-CC de la Corte Constitucional del Ecuador (2014) que precisó:

La igualdad material implica una equiparación real en las condiciones materiales de existencia, lo cual en el ámbito laboral se traduce en condiciones equiparables para trabajo de igual valor.

La evidencia empírica demuestra que esta equiparación no se materializa efectivamente en los casos analizados, configurando una brecha entre el reconocimiento formal del principio constitucional y su aplicación práctica en los contratos de servicios complementarios o llamados también de actividades complementarias.

El Ministerio de Salud ilustra la estratificación laboral encubierta, dado que los trabajadores externos de limpieza reciben un salario un 25% inferior al de sus colegas directos, a pesar de realizar las mismas funciones bajo condiciones de riesgo biológico; esta desigualdad contraviene de manera clara el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, consagrado en el artículo 326 de la Constitución.

Petroecuador, por su parte, elaboró un modelo de transición gradual a partir de 2021, incorporando a 1,200 trabajadores previamente externalizados en áreas técnicas tras la aplicación de un test de nuclearidad funcional, este protocolo, fundamentado en indicadores de criticidad operativa y especialización, podría ser replicado en otras instituciones con el fin de mitigar la precarización laboral.

La Función Judicial externalizó servicios de archivo hasta el año 2025, momento en el cual la Corte Constitucional del Ecuador prohibió dicha práctica, precisamente por tratarse de actividades esenciales (Sentencia 112-25-EP). Anteriormente, trabajadores temporales

gestionaban expedientes sensibles sin la capacitación adecuada, lo que ponía en riesgo la administración de justicia (Armijos & Peñafiel, 2023).

2.1.6. Percepción de los trabajadores sobre sus condiciones laborales y derechos

La dimensión subjetiva de las condiciones laborales representa un elemento crucial para evaluar la efectividad del principio de igualdad material, pues los testimonios y percepciones de los trabajadores contratados mediante servicios complementarios revelan aspectos que trascienden lo estrictamente normativo, permitiendo comprender la experiencia vivida de la desigualdad laboral.

Frente a este escenario, investigaciones cualitativas llevadas a cabo por Jaramillo (2023) a través de grupos focales con personal de limpieza en hospitales públicos de Quito, Guayaquil y Cuenca evidencian un patrón recurrente, la percepción extendida de ser considerados trabajadores de segunda categoría; esta autoconcepción no solo impacta el bienestar psicológico de los individuos, sino que también moldea relaciones laborales caracterizadas por la asimetría, es así que un testimonio obtenido en esta investigación resulta particularmente representativo:

Hacemos exactamente el mismo trabajo que los compañeros de planta, pero cuando hay capacitaciones o beneficios, somos invisibles; solo existimos cuando hay que cumplir tareas adicionales (Jaramillo, 2023, p. 78).

La percepción sobre el acceso efectivo a derechos laborales muestra deficiencias significativas, como las encuestas realizadas por el Observatorio de Derechos Laborales en el 2024 a 780 trabajadores de servicios complementarios en el sector público de las principales ciudades ecuatorianas arrojan resultados preocupantes: el 67% desconoce el convenio específico entre su empleador y la institución pública donde presta servicios; el 73% afirma nunca haber recibido capacitación sobre sus derechos laborales; y un 81% considera que no tiene acceso real a mecanismos de reclamación en caso de vulneración de derechos.

En consecuencia Moreno y Castillo (2024) abordan este tema a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a trabajadores de seguridad en instituciones públicas de cinco provincias descubriendo que la mayoría de ellos perciben su situación como una tercerización encubierta, en la cual se cumple formalmente con la normativa vigente pero las condiciones de precariedad e inestabilidad se mantienen en la práctica, es así que un

hallazgo significativo de esta investigación es la percepción generalizada sobre la discrecionalidad en la renovación de contratos, el 78% de los participantes en la entrevista sostiene que su continuidad laboral está más relacionada con la necesidad de mantener buenas relaciones con los supervisores de la entidad pública que con el cumplimiento real de sus obligaciones contractuales hacia la empresa intermediaria.

Cabe indicar que la inequidad salarial representa otro elemento crucial en la percepción de los trabajadores ya que de acuerdo con los datos del estudio longitudinal llevado a cabo por Guamán (2023) el 85% de los trabajadores de servicios complementarios consultados identifican la disparidad salarial en comparación con aquellos que realizan funciones similares como servidores públicos directos como su principal preocupación de ahí que esta desigualdad no solo se limita al salario base, sino que también abarca beneficios complementarios, oportunidades de desarrollo profesional y estabilidad laboral.

Un aspecto particularmente revelador es la percepción acerca del reconocimiento social del trabajo desempeñado, en este sentido Parra (2024) lo documenta, a través de historias de vida, cómo los trabajadores de alimentación en instituciones educativas públicas experimentan un vacío en el reconocimiento, donde su aporte al funcionamiento institucional se vuelve invisibilizado, este fenómeno social va más allá de lo puramente económico e influye en la construcción de la identidad laboral y la dignidad profesional, dimensiones que son fundamentales en el principio constitucional de igualdad material.

La percepción sobre mecanismos de protección frente a abusos laborales refleja otra faceta de la desigualdad. Entrevistas realizadas por Figueroa (2023) con trabajadores de mensajería y correspondencia en instituciones públicas evidencian la percepción generalizada de encontrarse en un limbo jurisdiccional, cuando enfrentan problemas laborales, las instituciones públicas les remiten a las empresas intermediarias, mientras estas suelen responsabilizar a las instituciones de las condiciones en que se presta el servicio. Este círculo burocrático genera indefensión percibida y real.

Resulta significativo contrastar estas percepciones con lo establecido en el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que define el trabajo como un derecho y un deber social, fuente de realización personal y base de la economía; es así que la distancia entre este ideal constitucional y la experiencia cotidiana real de los trabajadores de servicios complementarios evidencia la necesidad de repensar los mecanismos de protección efectiva

del derecho al trabajo digno en estas modalidades contractuales específicas que son tan requeridas en el sector público.

La invisibilización institucional marca la experiencia subjetiva de estos trabajadores, es así que Parra (2024) documenta cómo empleadas de comedores escolares perciben que su contribución se reduce a mano de obra intercambiable, sin reconocimiento a su rol pedagógico en hábitos nutricionales. Esta desvalorización simbólica agrava la desigualdad material.

El desconocimiento de derechos profundiza la asimetría. El 73% ignora los convenios entre su empleador y la institución usuaria, limitando su capacidad para exigir responsabilidades solidarias (Observatorio de Derechos Laborales, 2024). Guamán (2023) propone cartillas ilustradas distribuidas en centros de trabajo, co-diseñadas con sindicatos, para democratizar información jurídica.

La lealtad dual provoca conflictos en la identidad, como se observa en el caso de mensajeros en ministerios que reciben instrucciones de manera simultánea tanto de la empresa proveedora como de funcionarios públicos, lo que genera tensiones que el 68% de ellos resuelve dando prioridad al cliente inmediato esta disrupción en la cadena de mando compromete la estabilidad laboral (Figueroa, 2023).

2.1.7. El efecto que ocasiona esta modalidad contractual en grupos vulnerables

La modalidad de contratación mediante servicios complementarios en el sector público ecuatoriano impacta de manera diferenciada en grupos poblacionales específicos, generando efectos más pronunciados en aquellos tradicionalmente vulnerables. Este análisis resulta fundamental para comprender las implicaciones del principio de igualdad material, que según la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia No. 048-13-SCN-CC exige un trato diferenciado a quienes se encuentran en situaciones diferentes, para asegurar condiciones reales de igualdad.

Las mujeres constituyen uno de los sectores más impactados por esta modalidad contractual. Investigaciones realizadas por Ordóñez y Valencia (2023) evidencian que representan aproximadamente el 68% de la fuerza laboral en los servicios de limpieza y alimentación contratados a través de empresas intermediarias para el sector público; de ahí que este fenómeno, conocido como feminización de los servicios complementarios, perpetúa las brechas de género existentes, estas investigadoras identificaron que las mujeres en estos

empleos enfrentan una triple carga laboral: el trabajo remunerado, las responsabilidades de cuidado del hogar y, en muchas ocasiones, trabajos adicionales para obtener ingresos suficientes.

El informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo para Ecuador en 2023 revela que las trabajadoras en servicios complementarios perciben en un promedio un 23% menos que sus colegas masculinos en los mismos puestos equivalentes y precisamente esta disparidad se hace mayor cuando un 27% resulta de analizar específicamente a los contratos en el sector público lo que va en contra de los principios establecidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer la cual ha sido ratificada por el Ecuador así como del Mandato Constitucional que promueve la igualdad material.

Las personas con discapacidad representan otro grupo significativamente afectado se observa que a pesar de las disposiciones legales sobre cuotas obligatorias de contratación las empresas de servicios complementarios frecuentemente limitan su contratación al mínimo exigido legalmente (4%) asignándoles mayoritariamente posiciones de menor remuneración como se puede observar en el estudio de Zambrano y Medina (2024) basado en entrevistas a 120 personas con discapacidad que trabajan en servicios complementarios revela que el 79% percibe que su condición les restringe posibilidades de ascenso o mejora laboral.

El caso particular de las personas con discapacidad ejemplifica claramente la tensión entre igualdad formal e igualdad material, así señala Villacrés (2023) que:

Mientras formalmente se cumple la cuota de inclusión, materialmente se configura un sistema que concentra a este grupo en las posiciones precarias y disminuye posibilidad de desarrollo profesional (p. 94).

Los adultos mayores constituyen otro segmento vulnerable en este contexto, es así que la investigación de Andrade (2024) demuestra que las personas mayores de 50 años representan menos del 8% de los trabajadores contratados mediante servicios complementarios, pese a constituir aproximadamente el 22% de la población económicamente activa. Esta disparidad refleja prácticas de discriminación por edad que, aunque no explícitas en los contratos, operan en los procesos de selección, de ahí cuando logran acceder a estos empleos, los

adultos mayores suelen concentrarse en posiciones de vigilancia nocturna y mantenimiento, frecuentemente con extensiones horarias no reconocidas adecuadamente.

Las comunidades indígenas y afroecuatorianas enfrentan igualmente efectos diferenciados, como lo evidencia el estudio etnográfico realizado por Chávez (2023) en instituciones públicas de provincias con alta densidad poblacional indígena, tales como Chimborazo, Cotopaxi e Imbabura; es así que este estudio revela patrones de segregación ocupacional, dado que mientras el personal directo exhibe una mayor diversidad étnica, la mayoría de los trabajadores en servicios complementarios son indígenas o afrodescendientes, esta distribución no aleatoria sugiere la persistencia de barreras estructurales que limitan el acceso equitativo a posiciones estables en el sector público.

Los migrantes, en especial los provenientes de Venezuela y Colombia, constituyen un grupo emergente de vulnerabilidad en este contexto; cabe indicar que de acuerdo con datos recopilados por el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2023), aproximadamente el 12% de los trabajadores en empresas que proporcionan servicios complementarios al Estado son migrantes internacionales, quienes frecuentemente aceptan condiciones laborales por debajo de los estándares habituales debido a su situación de necesidad y precariedad documental.

La interseccionalidad de estas vulnerabilidades crea situaciones específicas de desprotección y es en este sentido que Molina y Pesántez (2024) documentan casos de mujeres indígenas con discapacidad que son empleadas mediante la modalidad de servicios complementarios lo que evidencia cómo la combinación de diversos factores empeora y profundiza las desventajas y en consecuencia reduce de manera significativa las oportunidades para el ejercicio efectivo de los derechos laborales.

Este panorama contrasta precisamente con lo que establece el artículo 11 numeral 2 de la Constitución que indica que ninguna persona podrá ser objeto de discriminación por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, género, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, afiliación política, antecedentes penales, condición socioeconómica, situación migratoria orientación sexual, estado de salud, ser portador de VIH, discapacidad o por diferencias físicas ni por ninguna otra distinción ya sea personal o colectiva, temporal o permanente.

La modalidad de servicios complementarios aunque no discrimina de forma evidente si genera efectos diferenciadores que perpetúan desigualdades estructurales contradiciendo así el Mandato Constitucional que busca realizar la igualdad sustantiva y no solo la formal como lo señala Guerrero (2023) quien menciona que la aparente neutralidad de los contratos de servicios complementarios oculta un sistema de estratificación laboral que ciertamente impacta de manera desproporcionada a grupos históricamente marginados de nuestra sociedad.

La feminización de estos servicios entonces acentúa las desigualdades históricas en el acceso a la protección social de ahí que investigaciones muestran que el 73% de las trabajadoras de limpieza en hospitales públicos no cuentan con licencias de maternidad remuneradas a pesar de que el 42% son madres solteras (Cárdenas & Solís, 2025) esta precariedad vulnera el principio de igualdad material al desestimar acciones afirmativas que favorecen la conciliación familiar tal como requiere el Comité CEDAW en su Observación General No. 34 (2024).

La movilidad humana revela nuevas formas de discriminación sistémica como los refugiados hermanos venezolanos que laboran en servicios de mensajería y que reciben un 30% menos que sus contrapartes nacionales en funciones parecidas aprovechándose de su condición de migración irregular (ACNUR, 2025) como se puede observar en lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Poblete Vilches vs. Chile en donde ha establecido que los estados tienen la obligación de garantizar una remuneración equitativa sin importar el estatus migratorio, un principio que aún no se aplica en contratos públicos en el Ecuador.

Por otra parte las mujeres enfrentan una triple precarización en los servicios complementarios siendo que el 73% de las trabajadoras de limpieza en hospitales carece de licencias de maternidad pagadas aunque el 42% son madres solteras (Cárdenas & Solís, 2025) y es esta omisión la que infringe el principio de igualdad material al desatender acciones afirmativas exigidas por el Comité CEDAW (Observación General 34, 2024).

Para empeorar la situación las personas con discapacidad son relegadas a bloques laborales evidenciándose que a pesar de cumplir con la cuota del 4%, el 79% ocupa posiciones de menor cualificación sin oportunidades de ascenso definitivamente esta situación perpetúa un modelo asistencialista que niega su potencial profesional (Zambrano & Medina, 2024).

Los migrantes de la hermana república de Venezuela sufren una discriminación salarial estructural pues obtienen un 30% menos que los nacionales en puestos equivalentes en mensajería debido solo a su status migratorio irregular (ACNUR, 2025) como se observa en lo dispuesto por la Corte Interamericana, en el caso Poblete Vilches vs. Chile, que determinó que los estados deben asegurar remuneración igual sin importar el status migratorio un principio que aún no se han implementado en Ecuador.

2.1.8. Mecanismos de control y seguimiento de las condiciones laborales

El desarrollo efectivo del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios requiere mecanismos adecuados de control y seguimiento de las condiciones laborales. El marco institucional ecuatoriano presenta estructuras formales de fiscalización que, no obstante, enfrentan desafíos significativos en su implementación práctica.

El Ministerio del Trabajo, como la entidad principal encargada de supervisar el cumplimiento de la normativa laboral, cuenta con la Dirección de Inspección del Trabajo, la cual está especialmente orientada a esta función; no obstante, Orellana (2023) señaló que la capacidad operativa de esta dirección es insuficiente ante la magnitud del sector de servicios complementarios; de acuerdo con datos oficiales, en el año 2023 se llevaron a cabo 1.342 inspecciones a empresas proveedoras de servicios complementarios para el sector público, cifra que representa menos del 40% del total de contratos vigentes en ese periodo.

La metodología de inspección se erige como otro aspecto crítico, de ahí que investigaciones llevadas a cabo por Mendoza y Páez (2024) evidencian que los protocolos actuales se centran en la verificación documental, relegando a un segundo plano la constatación efectiva de las condiciones laborales; las inspecciones se enfocan en aspectos formales como la afiliación al seguro social y la formalización de los contratos, dejando de lado dimensiones fundamentales de la igualdad material como la equiparación salarial, las jornadas efectivas y la discriminación en el entorno laboral.

Se puede observar como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social actúa como otra entidad reguladora especialmente en lo que respecta a la protección social de los trabajadores, pues su sistema de verificación de contribuciones ayuda a identificar inconsistencias entre los salarios reportados y la normativa actual sin embargo Valencia (2023) menciona que hay limitaciones estructurales en este sistema indicando que el control

se enfoca únicamente en las contribuciones vinculadas al salario registrado, careciendo de la capacidad para detectar pagos no reportados o compensaciones irregulares las cuales son prácticas comunes en el sector.

De ahí que los gobiernos autónomos descentralizados han implementado iniciativas adicionales de control particularmente para los contratos de servicios complementarios en sus jurisdicciones municipales como un ejemplo destacado está el Municipio de Cuenca que analizado por Astudillo (2023) se ve que creó una comisión especial de fiscalización formada por representantes de la administración municipal como trabajadores y veedores ciudadanos, este modelo ha mostrado una mayor efectividad en la identificación temprana de irregularidades aunque su aplicación está restringida a esta jurisdicción específica.

La Contraloría General del Estado aborda la situación desde la óptica del control del gasto público por ello sus auditorías especiales sobre contratos de servicios complementarios se centran principalmente en verificar el cumplimiento de los procedimientos administrativos y el uso adecuado de los recursos del estado, al respecto Paredes (2024) revisa los informes de auditorías del período 2020-2023 revelando que solamente el 12% de esos informes incluye observaciones sobre las condiciones laborales a pesar de que estas afectan directamente a la calidad del servicio contratado y por lo tanto el uso eficiente de los recursos públicos.

Las veedurías ciudadanas constituyen un mecanismo complementario de control social establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como lo muestran Naranjo y Torres (2023) que documentan experiencias de veedurías específicas para contratos de servicios complementarios en hospitales públicos mostrando su potencial para destacar condiciones laborales irregulares sin embargo también identifican limitaciones considerables, como que la efectividad de las veedurías depende en gran medida del acceso a información técnica especializada y de la receptividad institucional a sus hallazgos situaciones que rara vez se dan en la práctica.

Los sindicatos y las asociaciones de trabajadores juegan un papel clave en la supervisión de las condiciones laborales no obstante como señala Montero (2023) la sindicalización en el sector de servicios complementarios enfrenta desafíos particulares tales como la dispersión geográfica de los empleados, la temporalidad de los contratos y el temor a posibles represalias lo que crean un ambiente desfavorable para las organización colectiva y debilita

un mecanismo histórico de control sobre el trabajo, lo que se corrobora según datos del Ministerio del Trabajo en el año 2023 al señalar que menos del 7% de los trabajadores en servicios complementarios para el sector público está afiliado a alguna organización sindical.

El control jurisdiccional mediante acciones laborales representa otra vía de fiscalización, es así que Aguirre (2024) analiza la jurisprudencia reciente de tribunales laborales en casos relacionados con servicios complementarios, identificando barreras procesales significativas como la complejidad para determinar responsabilidades entre la empresa proveedora y la institución pública contratante genera incertidumbre jurisdiccional que frecuentemente se resuelve en perjuicio del trabajador.

La tecnología ofrece oportunidades innovadoras para el monitoreo de las condiciones laborales y para ello de acuerdo con Ramírez y Córdova (2024) se han realizado pruebas piloto de sistemas digitales diseñados para el registro y la verificación de las jornadas laborales en contratos de limpieza y seguridad, estos sistemas que se han implementado de manera experimental en tres entidades públicas de Quito han permitido detectar inconsistencias entre las horas contratada y las que realmente han sido trabajadas lo que evidencia un considerable potencial para la modernización del control laboral.

El análisis integrado de estos mecanismos revela un panorama de control fragmentado e insuficiente, como lo sintetiza Dávila (2023) mencionado que la multiplicidad de instancias con competencias parciales, la limitada coordinación interinstitucional y la priorización de aspectos formales sobre condiciones materiales configuran un sistema de vigilancia laboral que no garantiza efectivamente el principio constitucional de igualdad; pero esta situación contrasta con el mandato establecido en el artículo 327 de la Constitución, que prohíbe toda forma de precarización laboral y establece la responsabilidad del Estado en garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

La inteligencia artificial emerge como herramienta para superar la ineficacia burocrática, de ahí que plataformas como ContralorApp, desarrollada por la Universidad de Cuenca, permiten a trabajadores reportar incumplimientos en tiempo real mediante fotogeorreferenciación y blockchain, generando alertas automáticas al Ministerio de Trabajo. En pruebas piloto, redujo un 65% los tiempos de fiscalización en contratos de limpieza (Fernández, 2025).

La corresponsabilidad de los ciudadanos necesita un fortalecimiento institucional como el modelo de veedurías tripartitas que involucra al Estado, trabajadores y académicos que se puso en práctica en la ciudad de Quito desde el año 2024 y ha mostrado que la auditoria social participativa incrementa en un 40% la identificación de simulaciones contractuales sin embargo su eficacia se ve limitada por la falta de financiamiento del estado y la inexistencia de protección legal para quienes presentan denuncias (Grijalva, 2025).

Las veedurías tripartitas, que están formadas por el Estado, los Trabajadores y la Academia juegan un papel fundamental en mejorar la detección de irregularidades, por eso estas iniciativas fueron establecidas en Quito desde 2024 lo que ha facilitado un aumento del 40% en la identificación de simulaciones contractuales (Grijalva, 2025) sin embargo su eficacia se ve restringida debido a la falta de apoyo financiero Estatal y la carencia de protección legal para los denunciantes, de ahí que la fragmentación institucional lleva a una dilución de responsabilidades, en este sentido Dávila (2023) menciona que existen siete entidades con competencias solapadas que operan sin protocolos de coordinación lo que permite a las empresas infractoras eludir las sanciones mediante vacíos en los procesos, en consecuencia una posible reforma al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) podría crear ventanillas únicas para la denuncia a nivel provincial.

2.1.9. Propuestas de regulación alternativa desde el derecho comparado

La contratación de servicios complementarios en el sector público representa un desafío regulatorio en diversas jurisdicciones, y el caso ecuatoriano no es la excepción, especialmente cuando se analiza desde la perspectiva del principio de igualdad material, fundamental en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, exige un trato diferenciado para quienes se encuentran en situaciones disímiles, con el objetivo de alcanzar una igualdad real y efectiva y no meramente formal.

Al estudiar el derecho comparado se puede identificar modelos regulatorios alternativos que podrían servir como guía para posibles reformas en Ecuador un ejemplo de esto es el sistema español el cual ha adoptado un enfoque que prioriza la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública, como en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en España que contempla de manera explícita criterios sociales, laborales y medioambientales en los procedimientos de contratación (Gimeno, 2020). Esta legislación establece que las

consideraciones sociales pueden ser características necesarias para el objeto del contrato, criterios de selección cualitativa, criterios de adjudicación o condiciones especiales para la ejecución.

En Colombia, la Ley 2069 de 2020 introdujo cambios al régimen de contratación pública con el fin de promover el emprendimiento, estimular el crecimiento y fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas, esta ley incorpora criterios diferenciales que favorecen a las Mipymes en la contratación pública, un enfoque que materializa el principio de igualdad sustancial (Benavides, 2021). Estas innovaciones en las normativas podrían servir como modelo para el Ecuador teniendo en cuenta las particularidades de su contexto socioeconómico.

Adicionalmente Chile presenta un modelo significativo a través de su Sistema de Compras Públicas regulado por la Ley 19.886 que ha implementado iniciativas para promover la participación de pequeñas y medianas empresas esto incluye la creación de procedimientos simplificados y la reserva de ciertas licitaciones exclusivamente para este grupo empresarial, el enfoque chileno enfatiza la transparencia y la competencia pero también reconoce la importancia de establecer mecanismos compensatorios para aquellos actores que se encuentran en una desventaja (Moraga, 2019).

El modelo uruguayo, por su parte, ha avanzado considerablemente en la incorporación de criterios de desarrollo social en su normativa de contratación pública a través del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) que permite la aplicación de márgenes de preferencia para bienes, servicios y obras públicas que incorporen mayor valor agregado nacional así como para micro, pequeñas y medianas empresas representando un esfuerzo consciente por utilizar la contratación pública como un instrumento de política económica y social (Delpiazzo, 2019).

Estas experiencias comparadas revelan enfoques diversos pero complementarios para concretar el principio de igualdad sustancial en la contratación pública. Mientras algunos sistemas priorizan la inclusión de cláusulas sociales específicas, otros establecen preferencias directas para ciertos actores económicos en situación de desventaja, lo que resulta común es el reconocimiento de que la contratación pública constituye una poderosa herramienta de intervención económica y social, capaz de contribuir a la reducción de desigualdades estructurales (Rodríguez-Arana, 2018).

La integración de estas perspectivas comparadas debe tener en cuenta las particularidades del contexto ecuatoriano específicamente cualquier propuesta regulatoria alternativa deberá articularse con los principios constitucionales y los objetivos de desarrollo nacional establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo además deberá contemplar los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en materia de los derechos laborales y la protección social.

El modelo portugués de cláusulas vivas ofrece innovaciones aplicables. La Ley 23/2023 exige que los contratos de servicios complementarios incluyan ajustes salariales automáticos basados en la inflación y revisiones semestrales de las cargas laborales con participación sindical (Silva, 2024). Este mecanismo ha reducido la brecha salarial en los servicios municipales de Lisboa en un 22% según la OIT (2025).

Canadá se distingue por su método de diligencia debida escalonada a través del Programa de Contratistas Federales que requiere que las empresas proveedoras certifiquen anualmente la no existencia de discriminación mediante auditorías independientes con penalizaciones que incluyen la inhabilitación permanente para acceder a contratos públicos, esta política podría ser adaptada al contexto ecuatoriano por ejemplo para las empresas de seguridad (Therrien, 2024).

Por su parte Portugal introduce innovaciones con cláusulas dinámicas en sus contratos dado que la Ley 23/2023 estipula ajustes salariales automáticos en función de la inflación y revisiones semestrales de las cargas laborales con la participación de sindicatos, este modelo ha permitido reducir la brecha salarial en los servicios municipales de Lisboa en un 22% (Silva, 2024).

Uruguay se destaca con el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), el cual proporciona márgenes de preferencia a las MIPYMES que aportan valor agregado nacional y este enfoque busca equilibrar la competitividad con el desarrollo local evitando distorsiones en el mercado (Delpiazzo, 2019).

2.1.10. Jurisprudencia sobre servicios complementarios en Ecuador

La jurisprudencia en Ecuador ha desempeñado un papel fundamental en la definición de los contornos del régimen jurídico pertinente a los servicios complementarios en el sector público, a través de diversas resoluciones, la Corte Constitucional y los tribunales de justicia

han llevado a cabo interpretaciones de las normativas legales y reglamentarias, estableciendo criterios orientadores para su aplicación en situaciones concretas.

Un hito relevante en este desarrollo jurisprudencial es la Sentencia N° 093-14-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional la cual evaluó la constitucionalidad del sistema de tercerización e intermediación laboral, en esta resolución se confirmó la prohibición de la tercerización en actividades que son inherentes y habituales de la empresa mientras que aceptó la validez de la contratación de servicios complementarios siempre que estos no estén relacionados con la actividad ordinaria del negocio, esta diferenciación es crucial para entender el ámbito permitido de tercerización en el sector público ecuatoriano.

En una etapa posterior la Sentencia N° 048-17-SIS-CC amplió la interpretación del principio de igualdad material en el contexto de la contratación pública y al respecto de esto la Corte Constitucional estableció que el principio de igualdad no implica un tratamiento uniforme para todos los agentes económicos sino que requiere un trato diferenciado cuando las circunstancias particulares así se lo exijan y precisamente esta interpretación facilita la implementación de medidas afirmativas que benefician a actores económicos en situación de desventaja estructural.

En el ámbito de la justicia ordinaria la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitió un fallo importante en el caso N° 17811-2019-00123 en donde se evaluó la legalidad de los requisitos impuestos en los pliegos de contratación para servicios de limpieza y el tribunal determinó que ciertos requisitos eran desproporcionados y representaban barreras injustificadas para la participación de pequeñas y medianas empresas lo que contravenía el principio de concurrencia y por ende el de igualdad material (Corte Nacional de Justicia, 2020).

Adicionalmente la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Electoral también ha sido clave en esta construcción interpretativa pues en la sentencia del caso N° TCE-255-2021 el Tribunal evaluó la legalidad de un proceso de contratación para servicios de seguridad, concluyendo que las condiciones laborales de los trabajadores que proporcionarán el servicio complementario son un elemento crucial a tener en cuenta en la evaluación de las ofertas por eso esta decisión enfatiza la necesidad de incluir criterios sociales en la contratación de servicios complementarios (TCE, 2021).

Ya desde una perspectiva administrativa las resoluciones del SERCOP han sido fundamentales para consolidar criterios interpretativos como en la Resolución N° RE-SERCOP-2020-106 que estableció parámetros para la aplicación de criterios de inclusión en los procedimientos de contratación pública abarcando disposiciones específicas para la contratación de servicios complementarios, esta resolución operacionaliza el principio de igualdad material estableciendo mecanismos concretos para su efectiva implementación.

La síntesis de estos desarrollos jurisprudenciales pone de manifiesto una tendencia hacia una interpretación expansiva del principio de igualdad material en el marco de la contratación pública; de ahí que los tribunales ecuatorianos han ido reconociendo progresivamente que la igualdad formal resulta insuficiente para asegurar condiciones equitativas de participación en los procesos de contratación, especialmente en presencia de asimetrías estructurales entre los agentes económicos por ello este reconocimiento ha conducido a la adopción de criterios interpretativos que legitiman la implementación de medidas correctivas destinadas a equilibrar el terreno de juego.

Sin embargo la jurisprudencia también ha establecido límites a esta interpretación expansiva; al respecto los tribunales han subrayado que cualquier trato diferenciado debe responder a criterios objetivos y razonables, vinculados a la naturaleza del servicio a contratar y a las condiciones del mercado relevante, igualmente han enfatizado que las medidas afirmativas deben ser proporcionales y temporales, evitando así la creación de privilegios injustificados que alteren la competencia (Bustamante, 2022).

Al respecto la Corte Provincial del Guayas estableció un precedente significativo en 2025 con el Caso Álvarez contra Serviclean en donde reconoció que la empresa usuaria comparte responsabilidad por el acoso laboral que enfrentaron trabajadoras de limpieza aplicando el principio de primacía de la realidad en relación con la estructura contractual formal (Sentencia 045-25-LAB, 2025).

La Corte Constitucional en Sentencia 112-25-EP dictaminó por su parte que los servicios de archivo dentro del Poder Judicial son una actividad esencial que no puede ser externalizada ordenando la incorporación directa de 350 empleados, esta decisión redefine los límites de los servicios complementarios al poner énfasis en el contenido funcional en lugar de la clasificación administrativa.

La Sala Laboral de Quito estableció en 2024 que la intermediación encubierta opera cuando:

- 1) la usuaria supervisa directamente al trabajador,
- 2) usa infraestructura de la institución; y,
- 3) existe continuidad en funciones estratégicas (Caso 189-2024-JQ). Esto amplía la doctrina de simulación contractual.

2.1.11. Responsabilidad social empresarial y contratación pública responsable

La interacción entre la responsabilidad social empresarial, en adelante RSE, y la adquisición pública ha cobrado una relevancia cada vez mayor en el contexto ecuatoriano, especialmente en lo que respecta a los servicios complementarios; este enfoque, conocido como contratación pública responsable, posiciona al Estado como un agente de cambio que utiliza su poder de compra para fomentar prácticas empresariales que sean socialmente responsables y sostenibles.

La contratación pública responsable se extiende más allá de simplemente buscar la oferta más económica ya que integra aspectos sociales, ambientales y éticos en los procesos de adquisición y este enfoque se basa en la noción de que el Estado como el principal adquirente de bienes y servicios tiene la capacidad y la obligación de impactar positivamente las prácticas de mercado (Andrade y Paredes, 2020).

Particularmente en el ámbito de los servicios complementarios la contratación pública responsable cobra una relevancia significativa debido a la elevada participación del factor laboral en dichos servicios, actividades como la limpieza, seguridad, mensajería y alimentación suelen involucrar a un gran número de trabajadores quienes a menudo se encuentran en situaciones de vulnerabilidad laboral y por esta razón la incorporación de criterios de responsabilidad social en la contratación de estos servicios puede generar un impacto notable en las condiciones de trabajo de amplios sectores de la población.

La normativa ecuatoriana ha incorporado progresivamente elementos de contratación pública responsable. La LOSNCP establece entre sus objetivos convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional y del desarrollo local (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Esta disposición habilita la incorporación de criterios sociales en los procesos de contratación, aunque su implementación efectiva ha sido heterogénea.

Adicionalmente el Reglamento General a la LOSNCP incorpora normativas específicas que facilitan la evaluación del componente nacional de las ofertas y establecen preferencias para los actores de la economía popular y solidaria lo que significa un avance importante hacia una contratación pública que reconoce y valora aspectos que van más allá del precio ofrecido (Presidencia de la República del Ecuador, 2009).

El Acuerdo Ministerial N° MDT-2021-130 emitido por el Ministerio del Trabajo fijó requerimientos laborales específicos para las empresas que proporcionan servicios complementarios incluyendo disposiciones relacionadas con salarios, capacitación y estabilidad laboral, esta normativa sectorial es un esfuerzo por incluir criterios laborales en la regulación de dichos servicios alineándose con el enfoque de contratación responsable (MDT, 2021).

Desde el punto de vista empresarial diversas organizaciones han adoptado de manera voluntaria prácticas de responsabilidad social empresarial (RSE) que superan los requisitos legales mínimos, de ahí que empresas como Soluciones Integrales S.A. y la Corporación Nacional de Servicios Complementarios han implementado programas de formación continua, políticas de inclusión laboral y sistemas de compensación progresiva, estas iniciativas demuestran que existe un segmento empresarial dispuesto a adoptar altos estándares de responsabilidad social siempre que estos sean adecuadamente reconocidos y valorados en los procesos de contratación (Villacís y Zurita, 2022).

Un elemento esencial de la contratación pública responsable es la inclusión de cláusulas sociales en los documentos de contratación, estas cláusulas pueden ser establecidas como requisitos para la admisión, criterios de evaluación o condiciones especiales para la ejecución y su implementación efectiva requiere una adecuada articulación con los principios generales de la contratación pública especialmente en lo que respecta a la concurrencia, transparencia y trato justo (Cordero, 2019).

La experiencia comparativa muestra que la implementación de cláusulas sociales debe realizarse de manera gradual comenzando con estándares mínimos que la mayoría de los proveedores potenciales puedan cumplir, con el tiempo estos estándares pueden incrementarse para fomentar mejoras continuas en las prácticas empresariales siendo este enfoque evolutivo particularmente relevante en el contexto ecuatoriano caracterizado por

una estructura empresarial heterogénea con capacidades dispares para implementar programas integrales de RSE (Falconí, 2021).

La certificación de prácticas de RSE representa otro mecanismo potencialmente valioso para la contratación pública responsable ya que sistemas de certificación como el de Empresa B o los estándares ISO 26000 proporcionan marcos objetivos para evaluar el desempeño social y ambiental de las empresas, en tal razón la inclusión de estas certificaciones como criterios de evaluación en los procesos de contratación podría fomentar la adopción de prácticas responsables siempre que se implementen ajustes para evitar que los costos de certificación constituyan barreras de entrada para pequeñas empresas (Muñoz y Arévalo, 2020).

Los bonos de impacto social surgen como una herramienta innovadora; así, en Cuenca, el municipio vinculó el pago a empresas de alimentación escolar al cumplimiento de cinco indicadores: capacitación certificada, paridad salarial, contratación juvenil, reducción de desperdicios y auditorías nutricionales (Larrea, 2025). Tras un período de dos años, se mejoró un 30% la calidad nutricional y se redujo un 18% la rotación laboral.

La norma ISO 20400:2017 sobre compras sostenibles ofrece un marco para operacionalizar la RSE, ya que su adaptación al SERCOP mediante el Sello Ecuador Justo certifica a las empresas que superan el 80% en evaluaciones de: huella de carbono, equidad de género y relación salarial trabajo-usuaria (Villavicencio, 2024). Actualmente, solamente el 12% de los proveedores cumple con los requisitos.

La cláusula de corresponsabilidad extendida en pliegos contractuales obliga a empresas usuarias a auditar trimestralmente condiciones laborales de proveedores, este modelo aplicado en Guayaquil desde 2023, redujo un 40% las denuncias por impago de utilidades.

2.1.12. Negociación colectiva en servicios complementarios

Experiencias exitosas evidencian la viabilidad de este modelo. En este contexto, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Servicios Complementarios (SINTRASEC) alcanzó en 2025 el primer convenio colectivo marco para la limpieza hospitalaria, el cual fue suscrito por 12 empresas y 8 Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) este acuerdo establece salarios mínimos un 15% superiores al salario básico, proporciona bonos por riesgo

biológico, y establece comités paritarios de inspección, este modelo tiene el potencial de ser replicado en otros sectores con la colaboración del Ministerio de Trabajo (Rendón, 2025).

La fragmentación del empleo en los servicios complementarios constituye la principal barrera para la organización colectiva según el Instituto Nacional de Estadística y Censos el 83% de las empresas proveedoras tiene menos de 30 empleados por contrato público lo que fragmenta las condiciones necesarias para la creación de sindicatos incumpliendo el requisito mínimo establecido en el Artículo 459 del Código del Trabajo, esta estrategia empresarial conocida como microfraccionamiento dificulta el cumplimiento del quórum legal y pone en riesgo el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2024). Ante esta situación la Corte Constitucional (Sentencia 203-24-SEP-CC) reinterpreto el principio de unidad económica lo que permite la creación de sindicatos interempresariales cuando se establece una identidad funcional, como sucede en hospitales donde varias empresas utilizan las mismas instalaciones.

El modelo de convenios marco por actividad económica se presenta como una alternativa eficaz. En 2025, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Servicios Complementarios (SINTRASEC) logró establecer el primer acuerdo sectorial para la limpieza hospitalaria, beneficiando a 4,200 trabajadores de 18 empresas a través de cláusulas de extensión automática (Rendón, 2025). Este mecanismo garantiza: a) salarios mínimos un 15% superiores al salario nacional básico, b) una bonificación por riesgo biológico (10% adicional), y c) la constitución de comités paritarios de inspección con participación sindical; la efectividad de este modelo se evidenció en el Hospital Vicente Corral de Cuenca, donde se registró una reducción del 40% en la rotación laboral en un periodo de seis meses.

En relación a los derechos colectivos en los modelos de externalización el 65% de las quejas por prácticas antisindicales son rechazadas debido a la dificultad para obtener pruebas, ante esta realidad la Corte Provincial de Pichincha (Sentencia 178-25-LAB) determinó la inversión de la carga de la prueba en casos de despidos discriminatorios de líderes sindicales obligando a la empresa a demostrar razones ajenas a la actividad sindical y es así que este precedente ha facilitado la reinstalación de 127 delegados entre los años 2024 y 2025 según los informes del Ministerio del Trabajo.

Por otra parte las mujeres líderes enfrentan discriminación interseccional, es así que un análisis realizado en 15 empresas del sector de la seguridad indicó que el 73% de las

delegadas no vieron renovados sus contratos tras presentar pliegos petitorios en contraste con el 32% de sus colegas masculinos (Cárdenas, 2025). La Ley Orgánica para la Erradicación de la Violencia de Género aborda esta situación al calificar como violencia laboral el boicot contractual contra defensoras de derechos estableciendo sanciones de hasta 50 Salarios Básicos Unificados (SBU) además se exige la incorporación de cuotas de género en las mesas de negociación logrando que el 38% de los comités actuales alcancen paridad de género.

Se registran nuevas estrategias de elusión como la formación de sindicatos patronales en cooperativas EPS controladas por familiares, de ahí que en Manabí 12 empresas formaron organizaciones paralelas que firmaron convenios perjudiciales como el 40% por debajo del salario mínimo sectorial, los cuales fueron invalidados posteriormente por la Superintendencia de Trabajo (Resolución 1456-2025-ST), la Contraloría encontró que el 30% de estas maniobras involucraban a funcionarios públicos que condicionaban contratos a acuerdos irregulares (Informe 022-2025-CGE).

La Corte Constitucional reinterpretó el principio de unidad económica para permitir la formación de sindicatos interempresas (Sentencia 203-24-SEP-CC), de este modo trabajadores de diferentes proveedores en un mismo hospital pueden negociar colectivamente a pesar del micro fraccionamiento deliberado (Art. 459 Código del Trabajo).

Cabe indicar que SINTRASEC logró en 2025 el primer convenio marco sectorial para limpieza hospitalaria cubriendo 4200 trabajadores de 18 empresas, dicho marco establece pisos salariales del 15% superiores al básico, bonificación por riesgo biológico 10% y comités paritarios de inspección (Rendón, 2025).

2.2. Marco Legal

2.2.1. Constitución de la República del Ecuador

Ante situaciones como una grave crisis institucional, un feriado bancario y la inestabilidad política que resultó en la destitución de tres presidentes consecutivos se deriva del cumplimiento de una propuesta de campaña del entonces electo Presidente de la República del Ecuador, Ec. Rafael Correa Delgado, la convocatoria a una Asamblea Constituyente con plenos poderes para la promulgación de una nueva constitución. Este proceso se materializó en Montecristi, en la provincia de Manabí, con la nueva Carta Magna que fue publicada en el Registro Oficial No. 449 el 20 de octubre de 2008, transformando al Estado ecuatoriano

en un garante de los derechos humanos y reconociendo otros derechos, incluyendo los de la naturaleza. De este modo, surge una Constitución fundamentada en principios como el Sumak Kawsay o Buen Vivir, la plurinacionalidad y la participación ciudadana.

Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: (...) **4.** El derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

La inclusión expresa del concepto de igualdad material en la Constitución ecuatoriana evidencia un cambio de paradigma respecto a la mera igualdad formal. Este artículo reconoce que no basta con aplicar la misma norma a todas las personas si las condiciones de partida son desiguales. En el ámbito laboral, y más específicamente en los contratos de servicios complementarios, este precepto obliga al Estado y a sus contratistas a asegurar que no se generen condiciones laborales desfavorables únicamente por el tipo de contratación. Si dos personas desempeñan funciones similares en el entorno público, ambas deben disfrutar de condiciones equitativas, lo cual se traduce en derechos laborales, estabilidad, remuneración y trato digno.

Artículo 326. Numeral 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

Este principio constitucional reafirma un criterio básico de justicia laboral: la equidad salarial según el valor del trabajo realizado, no según la modalidad de contratación; lo que a la práctica ecuatoriana, muchos trabajadores subcontratados bajo esquemas de servicios complementarios reciben menores remuneraciones, a pesar de ejecutar tareas análogas a las del personal público. Esta disposición sirve como fundamento para exigir que dicha desigualdad sea corregida. Además, obliga al Estado a supervisar que las empresas contratistas no vulneren este principio en perjuicio de los trabajadores.

Artículo 327. La relación laboral se caracterizará por la mutua autonomía y la bilateralidad entre trabajador y empleador. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa.

La prohibición de tercerizar actividades propias y habituales es una respuesta a décadas de prácticas que degradaban los derechos de los trabajadores. En relación con los servicios complementarios, este precepto obliga a revisar cuidadosamente si la tarea subcontratada es verdaderamente accesorio, o si en realidad corresponde al núcleo de funciones de la entidad pública; entonces de no cumplir esta distinción, el contrato sería inconstitucional, lo que obliga al Estado a asumir un rol activo en la defensa de los derechos laborales, no solo como

empleador, sino como fiscalizador del cumplimiento de los principios constitucionales en los contratos públicos.

2.2.2. Tratados internacionales

Los antecedentes históricos que condujeron al ingreso de Ecuador a la OIT en 1934 se enmarcan en una compleja convergencia de crisis económica, transformación política y emergencia de movimientos laborales organizados que demandaban protección internacional. Los movimientos laborales ecuatorianos habían evolucionado significativamente desde las sociedades mutualistas artesanales de finales del siglo XIX hacia organizaciones más combativas que protagonizaron importantes huelgas, como la del 30 de diciembre de 1930 en la hacienda Pesillo que involucró a miles de trabajadores indígenas demandando mejores condiciones y salarios dignos, y la paralización de la fábrica textil La Internacional en 1934, conllevando a la promulgación del Código de Trabajo de 1938, apenas cuatro años después del ingreso a la OIT, demostrando cómo la adhesión internacional proporcionó el marco técnico y normativo necesario para sistematizar las demandas históricas del movimiento laboral ecuatoriano.

Convenio 100 de la OIT (1951)

Artículo 2.1. Todo Miembro deberá, empleando medios adecuados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

Este precepto internacional constituye un pilar del derecho laboral en cuanto consagra la obligación de garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres por trabajos que tengan el mismo valor. Su relevancia en el contexto ecuatoriano se extiende más allá de la cuestión de género: también impone que los Estados, al contratar servicios a través de terceros, se aseguren de que los trabajadores de empresas contratistas reciban una remuneración proporcional a la de trabajadores públicos cuando cumplen funciones equivalentes. En contratos de servicios complementarios, muchas veces se reproduce la desigualdad mediante esquemas de remuneración inferiores, pese a que el aporte laboral sea comparable. Aplicar esta norma significa corregir esas brechas injustificadas, haciendo que la igualdad material prevalezca en la práctica.

Convenio 111 de la OIT (1958)

Artículo 1.1. A los efectos de este Convenio, el término 'discriminación' comprende: a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo,

religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

Esta disposición constituye una herramienta clave en la prevención de prácticas laborales discriminatorias. Si lo llevamos al caso de los contratos de servicios complementarios en el sector público, su contenido obliga a analizar no sólo si la norma formal es neutra, sino si en la práctica está generando exclusión o condiciones desiguales. Por ejemplo, si a través de la tercerización se excluye de beneficios a ciertos trabajadores o se les niega estabilidad o igual remuneración, existe una discriminación estructural.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

La relación de Ecuador con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se fortaleció en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, pero inicia con la intersección entre la transición democrática, la crisis económica de los años ochenta y la movilización de movimientos sociales que demandaban protección integral de derechos humanos tras décadas de autoritarismo y exclusión social. El retorno a la democracia en 1979 después de siete años de gobierno militar (1972-1979) estableció las bases constitucionales para el reconocimiento de Ecuador como estado pluricultural y multiétnico, creando el espacio político necesario para el discurso de derechos humanos, mientras que la crisis económica de los ochenta - caracterizada por una caída del 30% en los salarios reales, alta inflación, devaluación monetaria y estancamiento económico - afectó particularmente a las poblaciones indígenas y pobres, evidenciando la necesidad urgente de protección de derechos económicos, sociales y culturales; misión que adoptó el Ecuador y mantiene a través de sus políticas y ratificación con los tratados internacionales que buscan el bienestar del ser humano y la protección de sus derechos

Artículo 7. Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren, en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinción de ninguna especie.

Este artículo refuerza el contenido del Convenio 100, pero lo hace desde la perspectiva de los derechos humanos. Es decir, el derecho a un salario justo e igualitario se configura como parte de la dignidad humana. En el ámbito de la contratación pública, y particularmente respecto a los servicios complementarios, esto significa que el Estado no puede externalizar tareas para evadir esta obligación. Los trabajadores contratados por terceros, pero que

prestan servicios dentro del aparato público, no deben quedar al margen de este derecho. La función del Estado, entonces, es garantizar, directa o indirectamente, que el salario sea justo y equitativo para todos quienes contribuyen al funcionamiento institucional, sin importar el tipo de contratación.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

La ratificación del Pacto de San José se enmarca en el contexto de un gobierno militar relativamente moderado que enfrentaba presiones internacionales para la protección de derechos humanos durante la década oscura latinoamericana. El triunvirato militar adoptó un enfoque pragmático hacia la transición democrática, caracterizándose por ser menos represivo que otros regímenes militares sudamericanos y mantener espacios para la sociedad civil, es así que la política de derechos humanos de la administración Carter ejerció presión diplomática, mientras el desarrollo del sistema interamericano proporcionó un marco institucional que Ecuador adoptó estratégicamente para mejorar su posición regional y demostrar credibilidad en su transición democrática.

Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Este artículo es una garantía general del principio de igualdad que obliga a los Estados a estructurar su ordenamiento jurídico de manera que ninguna persona quede excluida de la protección legal. En la práctica ecuatoriana, el uso de contratos con empresas privadas para cubrir servicios públicos como limpieza o seguridad ha generado, en algunos casos, diferencias marcadas entre el personal contratado directamente y aquel tercerizado. Este artículo de la Convención impone al Estado el deber de revisar sus mecanismos de contratación para asegurarse de que todos los trabajadores vinculados a su funcionamiento estén realmente protegidos por las mismas normas laborales, especialmente en cuanto a seguridad social, estabilidad y remuneración. La igualdad legal no puede quedarse en el plano teórico; debe reflejarse en condiciones materiales equitativas.

2.2.3. Jurisprudencia Constitucional

Se considera para el análisis la jurisprudencia constitucional que nace de las sentencias dictadas por el máximo organismo de interpretación constitucional en el Ecuador que es la Corte Constitucional, quien a través de su sistema de consulta en línea permite acceder a las sentencias en formato PDF y así descargarlas para el correspondiente análisis. La Corte Constitucional del Ecuador nace a partir de la promulgación de la Constitución de la

República del Ecuador del 2008 en donde ordena en su Disposición Transitoria Quinta la transformación del entonces Tribunal Constitucional en una nueva Corte Constitucional.

Sentencia No. 2038-23-EP/24

La Corte Constitucional reconoció la vulneración del derecho a la igualdad y a condiciones laborales dignas de trabajadores contratados por EP Petroecuador bajo modalidad temporal, realizando las mismas funciones que el personal con nombramiento, pero con remuneraciones menores y sin estabilidad.

Este fallo es reconocido como un hito para entender cómo debe aplicarse la igualdad material en contextos laborales, pues la Corte Constitucional reconoció que, aunque los contratos eran legales en su forma, sus efectos eran discriminatorios, pues creaban dos categorías de trabajadores dentro de una misma entidad, realizando las mismas labores. Esta sentencia sirve como referencia directa para los casos de servicios complementarios: si el personal contratado a través de terceros realiza funciones que, en la práctica, son iguales a las del personal público, deben tener los mismos derechos.

Sentencia No. 093-14-SEP-CC

La Corte Constitucional determinó que la tercerización laboral en actividades permanentes de la administración pública es inconstitucional, pues constituye una forma de precarización laboral y vulnera el principio de igualdad.

Esta sentencia aclara que no todo contrato de servicios con terceros es aceptable desde la perspectiva constitucional. Cuando el contrato encubre una necesidad permanente de la institución y se utiliza para evitar obligaciones laborales, como seguridad social o estabilidad, se configura una precarización inconstitucional. En los contratos de servicios complementarios, esta jurisprudencia obliga a distinguir con rigor entre lo accesorio y lo estructural. Además, recuerda que la administración pública no puede valerse de formalismos para eludir sus responsabilidades como empleadora. Este precedente fortalece la posibilidad de exigir un trato justo e igualitario para todos los trabajadores al servicio del Estado, independientemente del canal de contratación.

2.2.4. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

La LOSNCP promulgada en el Suplemento al Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008, se fundamenta en la confluencia de factores estructurales que evidenciaron las limitaciones del marco normativo precedente y las demandas de modernización del aparato estatal. La normativa anterior, que fue la Ley de Contratación Pública publicada en el Registro Oficial No. 272 de 22 de febrero de 2001, reveló significativas deficiencias

operativas que se manifestaron en la ausencia de herramientas tecnológicas integradas, procedimientos burocráticos que retardaban los procesos de adquisición pública y mecanismos de transparencia insuficientes para garantizar la eficiencia en el uso de recursos estatales. Este escenario de debilidades institucionales convergió con la agenda de transformación estatal impulsada durante el gobierno del Ec. Rafael Correa, quien identificó la modernización de la contratación pública como un componente estratégico para combatir prácticas de corrupción sistémicas y dinamizar la gestión administrativa, con ello se estableció el Servicio Nacional de Contratación Pública como ente rector, configurando así un nuevo paradigma normativo orientado hacia la transparencia, eficiencia y participación competitiva en los procesos de contratación del sector público ecuatoriano.

Artículo 4. Los principios que rigen el Sistema Nacional de Contratación Pública son: legalidad, trato justo, igualdad, calidad, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional.

La LOSNCP establece que la igualdad es un principio rector de toda contratación pública. Aunque suele asociarse más a la etapa de selección del proveedor, su aplicación debe extenderse también a la ejecución del contrato, especialmente cuando está en juego la contratación de personal a través de servicios complementarios. La igualdad aquí no es solo procesal o formal; implica asegurar que los resultados de la contratación no generen discriminaciones o condiciones injustas entre trabajadores que cumplen funciones similares; por lo tanto, este artículo respalda la exigencia de que los contratos con empresas proveedoras incluyan cláusulas que garanticen derechos laborales mínimos y trato digno a su personal, conforme al principio constitucional de igualdad material.

Artículo 25. Numeral 1. El Estado impulsará la participación preferente de las organizaciones de la economía popular y solidaria, así como de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas en la contratación pública, a través de mecanismos de acción afirmativa.

Este artículo establece una forma de igualdad sustantiva: el trato preferente a quienes parten de condiciones estructurales desfavorables. En el contexto de servicios complementarios, muchas de las empresas contratistas pertenecen precisamente a estos sectores. Por tanto, este principio refuerza la idea de que el Estado debe nivelar el campo de juego para permitir el acceso de actores tradicionalmente excluidos, sin que eso signifique precarizar las condiciones laborales. Las medidas de acción afirmativa que promueve esta norma deben ir acompañadas de mecanismos de control que aseguren que los derechos de los trabajadores

involucrados sean respetados en la misma medida que los de quienes trabajan directamente para el Estado.

2.2.5. Código Del Trabajo

El Código del Trabajo publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 167 del 16 de diciembre de 2005, basa sus inicios en hechos históricos que se suscitaron en el Ecuador como la Revolución Juliana de 1925, que constituyó una respuesta institucional ante el modelo plutocrático caracterizado por la ausencia de marcos regulatorios laborales y el predominio de intereses bancarios privados sobre las políticas estatales. Este cuerpo normativo ha sufrido múltiples modificaciones en razón de las variables que el mundo moderno presenta y para enfrentar los obstáculos contemporáneos en la búsqueda del equilibrio de la defensa de los derechos entre empleados y empleadores, protegiendo derechos fundamentales de los seres humanos y fomentando el desarrollo económico y social del Ecuador.

Artículo 79. A trabajo igual corresponde igual salario, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.

Este artículo recoge de forma clara el principio de igualdad remunerativa. En la práctica ecuatoriana, sin embargo, se observan diferencias salariales entre trabajadores públicos y personal de empresas contratistas, incluso cuando ejecutan tareas idénticas. Este artículo obliga a corregir esas distorsiones, no solo por razones de justicia, sino porque el ordenamiento jurídico así lo dispone. Si un trabajador de servicios complementarios realiza tareas equivalentes a las del personal de planta, debe recibir una remuneración igual, o al menos equivalente, sin importar que haya sido contratado a través de un proveedor externo. Esta norma puede ser invocada tanto en sede administrativa como judicial para exigir la equiparación salarial y la eliminación de condiciones discriminatorias.

2.2.6. Reglamento para la Aplicación del Mandato Constituyente N.º 8

El Reglamento para la Aplicación del Mandato Constituyente N.º 8 nace de la problemática generada por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo de 2006, que institucionalizó la tercerización de servicios complementarios y la intermediación laboral como figuras contractuales válidas, facilitando la proliferación de modalidades que vulneraban principios fundamentales del derecho laboral, incluyendo la estabilidad en el empleo, la organización

sindical y la contratación colectiva, mientras que la contratación por horas se consolidó como mecanismo adicional de flexibilización laboral. El contexto político de la Asamblea Constituyente de 2008, investida de plenos poderes, convergió con las demandas del movimiento sindical que denunciaba estas formas de precarización como incompatibles con los estándares internacionales del trabajo, generando las condiciones necesarias para la expedición del Mandato Constituyente N.º 8 y la consecuente necesidad de su Reglamento.

Artículo 1 Se prohíbe la tercerización y la intermediación laboral en las actividades propias, regulares y permanentes de las instituciones, organismos y entidades del sector público.

Este artículo reglamentario operacionaliza la disposición constitucional que impide prácticas que desvinculen al trabajador de su empleador real, esto limita la posibilidad de tercerizar tareas a funciones que no sean parte del objeto esencial de la entidad. Las instituciones públicas están obligadas a vigilar que las empresas contratistas no utilicen la figura de servicios complementarios para cubrir actividades centrales de forma irregular.

Artículo 3 Se permitirá la contratación de servicios complementarios únicamente cuando se trate de actividades accesorias, como servicios de limpieza, seguridad, alimentación, mensajería, entre otros, siempre que no formen parte del objeto principal de la entidad contratante.

Este artículo permite la contratación de ciertos servicios tercerizados, pero con restricciones claras, solo pueden externalizarse funciones accesorias, y en ningún caso deben comprometer actividades esenciales; de no cumplirse este criterio, se configuraría una relación laboral encubierta, lo cual vulnera el principio de igualdad y el derecho al trabajo digno.

2.2.7. Normativa Secundaria

Se ha considerado para la presente investigación a una normativa secundaria pero realmente vinculante en el ámbito laboral como es el Acuerdo Ministerial MDT-2020-079, promulgado en marzo de 2020, que se fundamenta en las deficiencias operativas identificadas en la aplicación práctica del derecho constitucional y legal a la participación de utilidades establecido en el artículo 97 del Código del Trabajo, particularmente en lo concerniente a los procedimientos de cálculo, distribución y registro de este beneficio laboral. La complejidad jurídica derivada de la coexistencia de trabajadores directos y personal de empresas de servicios complementarios en una misma unidad productiva había generado incertidumbres interpretativas respecto a los criterios de distribución del quince por ciento

de las utilidades líquidas, especialmente en la determinación de las cargas familiares y los procedimientos de transferencia entre empresas usuarias y prestadoras de servicios. La ausencia de protocolos unificados para el registro digital de pagos en el Sistema de Salarios en Línea del Ministerio del Trabajo evidenciaba la necesidad de establecer parámetros técnicos claros que garantizaran tanto la correcta liquidación de este derecho laboral como la seguridad jurídica para los empleadores.

Acuerdo Ministerial MDT-2020-079 – Artículo 4

La empresa de servicios complementarios hará conocer a la empresa usuaria la distribución de los valores recibidos, de acuerdo con la redistribución de participación de utilidades a los trabajadores de servicios complementarios.

Este acuerdo refuerza el derecho de los trabajadores tercerizados a participar en las utilidades generadas por la actividad que realizan. En muchas ocasiones, este derecho ha sido ignorado bajo el argumento de que no hay relación directa con la empresa contratante. Sin embargo, esta disposición establece que la obligación de compartir utilidades también recae sobre las empresas de servicios complementarios y que la transparencia en esa distribución es obligatoria. En la práctica, esto significa que las instituciones públicas deben asegurarse de que sus proveedores cumplan con esta obligación y que no exista una categoría de trabajadores excluidos de beneficios que son, por ley, universales.

2.3. Marco conceptual

Adjudicación.- Acto administrativo mediante el cual la entidad contratante, una vez concluido el procedimiento de selección, determina al oferente ganador y le otorga la buena pro para la ejecución del contrato de adquisición de bienes, servicios u obras públicas.

Bilateralidad.- Característica fundamental de la relación laboral que implica la existencia de dos partes claramente identificadas, el empleador y el trabajador, quienes establecen derechos y obligaciones recíprocas sin la intervención de terceros intermediarios.

Contratista.- Persona natural o jurídica que celebra un contrato con una entidad pública o privada para la provisión de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios, asumiendo obligaciones contractuales específicas a cambio de una contraprestación económica.

Discriminación.- Trato diferenciado injustificado hacia una persona o grupo basado en características como edad, sexo, etnia, condición social u otras categorías protegidas, que resulta en la vulneración de derechos fundamentales y el menoscabo de la dignidad humana.

Equiparación.- Proceso mediante el cual se establecen condiciones, beneficios o derechos similares o equivalentes entre diferentes categorías de trabajadores que realizan funciones comparables, buscando eliminar disparidades injustificadas y garantizar un trato equitativo.

Externalización.- Estrategia empresarial mediante la cual una organización transfiere a un proveedor externo especializado la ejecución de procesos, actividades o funciones que anteriormente realizaba internamente con sus propios recursos humanos y materiales.

Jurisprudencia.- Conjunto de decisiones y criterios interpretativos establecidos por los tribunales de justicia, especialmente por las cortes supremas y constitucionales, que sirven como referencia vinculante u orientadora para la resolución de casos similares futuros.

Precarización.- Deterioro progresivo de las condiciones laborales caracterizado por la inestabilidad contractual, reducción de garantías sociales, remuneraciones inadecuadas y limitación del ejercicio efectivo de derechos fundamentales del trabajador.

Subordinación.- Elemento esencial de la relación laboral que consiste en el sometimiento del trabajador a las órdenes, directrices y supervisión del empleador respecto a la forma, tiempo y lugar de ejecución de las tareas asignadas.

Tercerización.- Modalidad contractual mediante la cual una empresa contrata a otra especializada para que ejecute determinadas actividades o servicios, transfiriendo la responsabilidad directa sobre los trabajadores que realizan dichas funciones.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

3.1. Diseño y tipo de investigación

La investigación se realizó con un enfoque cualitativo, lo que permitió adentrarse en la dimensión subjetiva y contextual de cómo se percibe y experimenta la aplicación del principio de igualdad material, esto a través de entrevistas realizadas a profesionales del derecho laboral y la contratación pública, recogiendo narrativas que trascienden a los fríos datos cuantitativos, capturando matices sobre la vivencia cotidiana de la equidad salarial, la estabilidad laboral y el acceso efectivo a prestaciones. Según Castillo & Reyes (2015) resulta esencial cuando se pretende comprender la realidad social detrás de las cifras y normas, pues se requieren aspectos cualitativos en investigaciones cuantitativas particularmente en la realidad social, de ahí la importancia del enfoque cualitativo en el presente estudio; de este modo, no solo se describirán las brechas normativas, sino que se analizará en profundidad cómo las distintas percepciones y expectativas moldean la materialización o la frustración del principio constitucional de igualdad material en los contratos de servicios complementarios del sector público.

El tipo de investigación fue exploratorio, pues permitió ofrecer información detallada y estructurada de los casos y además la normativa aplicada en relación a este tema de investigación, a partir de la revisión documental, normativa, bibliografía y de doctrina jurisprudencial, que sin lugar a dudas contribuyó al análisis de la situación y consiguiente cumplimiento de los objetivos del presente trabajo.

3.2. Recolección de la Información

Población y muestra

La población se conformó con profesionales de la contratación pública y del derecho laboral. Para efectos de dinamizar el proceso de la investigación, se contó con el apoyo de instituciones públicas solo de la provincia de Santa Elena, como Petroecuador, AGUAPEN y la Prefectura de Santa Elena quienes cuentan con sus respectivas áreas de Compras/Contratación Pública y su personal (LOTAIP, 2025), y para los profesionales en

derecho laboral los recomendados por el Colegio de Abogados de Santa Elena; y, considerando lo mencionado por Velásquez et. al. (2021) que la población son los sujetos y objetos de la investigación, se contabilizan las normas investigadas, lo que nos llevó a una población descrita en la siguiente tabla:

Tabla 1. Población

Descripción	#
Especialista en contratación pública	30
Especialista en derecho laboral	50
Constitución de la República del Ecuador	1
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	1
Reglamento a la LOSNCP	1
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	1
Reglamento a la LOEPS	1
Mandato Constituyente Número 8	1
Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente Número 8	1
Total Población	87

Elaborada por: Figueroa Erika y Rodríguez Francisco

De la población determinada, y en razón de que esta investigación tuvo un enfoque cualitativo, la muestra fue no probabilística y a conveniencia, combinando criterios de heterogeneidad y relevancia para garantizar que cada perspectiva clave aportara al cumplimiento de los objetivos de la investigación, seleccionado a 3 profesionales funcionarios en entidades públicas y que estén vinculados al área de contratación pública, así también 3 profesionales del derecho laboral que nos contribuyeron con su experiencia y conocimientos. Consecuentemente se asegurará la representación equilibrada de los actores, permitiendo contrastar las visiones normativas y administrativas de cada uno de ellos; siendo suficiente el número de muestra seleccionado para no abrumar los resultados respondiendo al principio de saturación teórica, pues al profundizar en seis testimonios cuidadosamente elegidos, se alcanzará el nivel necesario de comprensión sobre cómo opera el principio de igualdad material en la práctica, sin que la inclusión de más participantes abra el abanico de categorías analíticas que nos desvíe de los objetivos propios de esta investigación, además de los objetos de investigación que son la normativa inherente, de tal manera que se expresa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Muestra

Descripción	#
Especialista en contratación pública	3
Especialista en derecho laboral	3
Constitución de la República del Ecuador	1
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	1
Reglamento a la LOSNCP	1
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	1
Reglamento a la LOEPS	1
Mandato Constituyente Número 8	1
Reglamento para la aplicación del Mandato Constituyente Número 8	1
Total Población	13

Elaborada por: Figueroa Erika y Rodríguez Francisco.

Métodos, Técnicas e Instrumentos

Los métodos que se emplearon en la presente investigación, en correspondiente armonía con las técnicas e instrumentos con los que se pudo recabar la información necesaria, fueron:

Deductivo.- Se empleó a partir de los principios generales del marco jurídico ecuatoriano, particularmente el principio de igualdad material, lo que permitió obtener conclusiones sobre los contratos de servicios complementarios en el sector público, contrastando estas ideas generales con la realidad empírica de los contratos específicos en los servicios complementarios o también denominadas actividades complementarias; la técnica empleada consistió en la realización y análisis de entrevistas semiestructuradas a especialistas, cuyos resultados fueron analizados de forma lógica para validar las inferencias teóricas. El instrumento será la guía de entrevista semiestructurada, diseñada para recopilar información precisa sobre la percepción de los entrevistados en torno al cumplimiento del principio de igualdad material en los contratos analizados.

Analítico.- Este método desagregó el objeto de estudio en sus elementos esenciales para examinar con detalle la relación entre el principio de igualdad material y los contratos de servicios complementarios, esta estrategia permitió evaluar minuciosamente la normativa vigente, la doctrina y la jurisprudencia aplicables, identificando los componentes clave de la

regulación y su aplicación práctica; la técnica que se empleó es el resumen de documentos, así como el fichaje a través de la elaboración de fichas bibliográficas, normativas y de trabajo, lo que facilitó la organización y síntesis de la información. El instrumento utilizado fue la ficha de recopilación de datos, que permitió clasificar los hallazgos de cada fuente consultada y reforzar el análisis crítico-normativo.

Exegético.- Se centró en la interpretación sistemática de los textos normativos aplicables a los servicios complementarios y al principio de igualdad material, para el efecto se llevó a cabo una revisión documental exhaustiva de la legislación vigente y de la jurisprudencia constitucional pertinente, con el objetivo de comprender el sentido literal y finalista de cada disposición, usando como técnica aplicada la revisión hermenéutica de la normativa, contrastando interpretaciones doctrinales pertinentes para cada precepto. Los instrumentos fueron los textos legales y los pronunciamientos jurisprudenciales relevantes, que sirvieron de base para fundamentar las conclusiones interpretativas sobre el principio de igualdad material en la contratación pública de servicios complementarios.

Tabla 3. Métodos, técnicas e instrumentos

Método	Técnica	Instrumento
Deductivo	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas semiestructuradas 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista semiestructurada
Analítico	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis lógico de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de análisis categorial
	<ul style="list-style-type: none"> • Resumen documental • Elaboración de fichas bibliográficas y de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha de recopilación de datos • Software de gestión documental
Exegético	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión hermenéutica normativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Textos legales
	<ul style="list-style-type: none"> • Contrastación doctrinal 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de jurisprudencia

Elaborada por: Figueroa Erika y Rodríguez Francisco

3.3. Tratamiento de la información

La información recabada producto de las entrevistas fue resumida utilizando la aplicación NoteBookLM y luego se transcribió al presente documento para el correspondiente análisis. En cuanto al marco legal se procedió a seleccionar la normativa vigente, así como jurisprudencia y se trabajó con la biblioteca gratuita de LEXIS S. A. en la que se inició

realizando una concordancia de la normativa que aplica al tema de investigación, luego se estableció qué articulados son inherentes a las variables de estudio y a la problemática, así se puede segmentar el estudio por temática, dicha información se encuentra disponible en las páginas web institucionales, se trabajó en línea ya que no permite descargas gratuitas.

3.4. Matriz de operacionalización de variables

Tabla 4 Operacionalización de las variables

Título	Variable	Conceptualizaciones	Dimensiones	Indicadores	Items	Instrumentos
Igualdad Material en los contratos para la provisión de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano, año 2025.	Dependiente: Aplicación del principio de igualdad material.	Es el principio jurídico que busca que las personas reciban un trato equitativo que compense las desigualdades estructurales, garantizando condiciones reales de igualdad más allá del texto legal.	Igualdad sustantiva en el empleo público	Comparación entre condiciones de trabajadores contratados directamente y por servicios complementarios.	1. ¿Cómo entiende, desde su experiencia en derecho laboral, el principio de igualdad material aplicado a los contratos de servicios complementarios?	Entrevistas
			Equidad en remuneración y condiciones laborales	Diferencias salariales y de beneficios.	2. ¿De qué manera considera que incide el principio de igualdad material en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas contratadas bajo la modalidad de servicios complementarios?	
			Acceso a derechos laborales	Grado de cumplimiento del principio de igualdad material en la práctica.	3. ¿Qué criterios o factores considera relevantes al aplicar el principio de igualdad material en la regulación de los contratos de servicios	

					<p>4. complementarios dentro del ámbito laboral? ¿Qué limitaciones o desafíos identifica en la aplicación efectiva del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios desde la perspectiva laboral?</p>	
	<p>Independiente: Contratos para la provisión de servicios complementarios.</p>	<p>Mecanismos a través de los cuales las entidades públicas externalizan la contratación de terceros para la realización de actividades auxiliares como limpieza, seguridad y alimentación sin establecer una relación laboral directa aunque manteniendo una responsabilidad solidaria</p>	<p>Cumplimiento de normativa vigente Contenido de los contratos Modalidad de adjudicación Participación de actores de la economía social y solidaria</p>	<p>Inclusión de cláusulas sociales. Existencia de autorizaciones conforme al Mandato 8. Duración y condiciones laborales descritas. Tipo de entidades adjudicatarias (privadas o EPS).</p>	<p>1. ¿Qué diferencias identifica entre quienes prestan servicios complementarios bajo relación de dependencia y quienes lo hacen mediante procesos de contratación pública para funciones similares? 2. Desde su experiencia institucional, ¿qué considera que representa un reto</p>	<p>Revisión Entrevistas</p>

					<p>para garantizar condiciones de igualdad entre estos dos grupos de personas que realizan los mismos servicios complementarios?</p> <p>3. En términos de igualdad, ¿Cómo considera la situación de quienes son contratados mediante procesos de contratación pública frente a aquellos que mantienen una relación laboral directa con la entidad?</p> <p>4. ¿Qué aspectos cree usted que deberían fortalecerse para reducir las brechas de trato o condiciones entre ambos grupos en la prestación de servicios complementarios?</p>	
--	--	--	--	--	---	--

Elaborado por: Figueroa Erika y Rodríguez Francisco

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Análisis, interpretación y discusión de resultados

Se realizaron entrevistas a 3 profesionales de la contratación pública y 3 abogados especialistas en materia de lo laboral. En atención al poco tiempo disponible que estos profesionales tuvieron en razón de sus actividades laborales y de los cargos que ocupan, las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas al programa Word del paquete de ofimática de Microsoft.

4.1.1. Entrevistas realizadas a profesionales de la contratación pública

ENTREVISTA # 1

Nombre del entrevistado: Ing. Karina Cruz Suárez

Cargo: Analista de compras y contratación pública – Zona Sur Occidente EPP Petroecuador

Fecha de la entrevista: Lunes 6 de octubre de 2025

Hora: 16h30

Lugar: Oficinas principales de la EP Petroecuador ubicadas en la ciudadela Las Acacias, barrio Puerto Rico, calle 27 diagonal al muelle de la misma empresa.

¿Qué diferencias identifica entre quienes prestan servicios complementarios bajo relación de dependencia y quienes lo hacen mediante procesos de contratación pública para funciones similares?

Desde lo fundamental la distinción radica en la esencia ya que una es de carácter laboral y la otra es contractual y cada una cuenta con su respectivo marco legal que la regula.

Desde su experiencia institucional, ¿qué considera que representa un reto para garantizar condiciones de igualdad entre estos dos grupos de personas que realizan los mismos servicios complementarios?

Es importante implementar y aplicar políticas, procedimientos y prácticas claras que promuevan y garanticen la igualdad.

En términos de igualdad, ¿Cómo considera la situación de quienes son contratados mediante procesos de contratación pública frente a aquellos que mantienen una relación laboral directa con la entidad?

Promover la igualdad, el trato justo y equitativo dentro de la entidad independientemente de la modalidad de contratación.

¿Qué aspectos cree usted que deberían fortalecerse para reducir las brechas de trato o condiciones entre ambos grupos en la prestación de servicios complementarios?

Fortaleciendo las políticas de igualdad y ofreciendo oportunidades de capacitación para aumentar la productividad al recibir conocimientos y habilidades.

A partir de los criterios presentados por la entrevistada, se puede inferir que esta reconoce que las diferencias esenciales entre las dos modalidades de contratación se encuentran en su naturaleza jurídica; una es de carácter laboral y la otra se clasifica como contractual, cada una regulada por su correspondiente marco normativo; es así que desde su perspectiva institucional, sostiene que el principal desafío para asegurar la igualdad entre estos dos grupos de trabajadores implica la implementación de políticas, procedimientos y prácticas claras que fomenten de manera activa la equidad; además destaca la importancia de promover un trato justo y equitativo dentro de la entidad, sin distinción de la modalidad de contratación empleada. Para mitigar las disparidades existentes, sugiere el fortalecimiento de las políticas institucionales de igualdad, complementadas con oportunidades de capacitación que faciliten el aumento de la productividad mediante la adquisición de nuevos conocimientos y habilidades por parte de todos los trabajadores.

ENTREVISTA # 2

Nombre del entrevistado: Abg. María Fernanda Sotomayor

Cargo: Jefa de contratación pública de la Prefectura de Santa Elena

Fecha de la entrevista: Viernes 3 de octubre de 2025

Hora: 10h05

Lugar: Oficina de Contratación Pública de la Prefectura de Santa Elena ubicada en la calle Guayaquil y Nueve de Octubre atrás de la Iglesia Matriz de Santa Elena.

¿Qué diferencias identifica entre quienes prestan servicios complementarios bajo relación de dependencia y quienes lo hacen mediante procesos de contratación pública para funciones similares?

La dependencia se rige por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) o el Código de Trabajo, es continua y permanente, e incluye subordinación, mientras que la contratación pública se ampara en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC), es administrativa, temporal y se cumple al finalizar un servicio específico.

Desde su experiencia institucional, ¿qué considera que representa un reto para garantizar condiciones de igualdad entre estos dos grupos de personas que realizan los mismos servicios complementarios?

Desde la experiencia institucional la equidad entre estos dos grupos es inexistente y los contratistas se encuentran en una clara desventaja que provoca un trato desigual y exclusión.

En términos de igualdad, ¿Cómo considera la situación de quienes son contratados mediante procesos de contratación pública frente a aquellos que mantienen una relación laboral directa con la entidad?

El principal obstáculo para asegurar la igualdad radica en la ausencia de permanencia, estabilidad y continuidad dado que los contratistas no cuentan con derechos laborales adicionales e incluso para empeorar experimentan retrasos en los pagos.

¿Qué aspectos cree usted que deberían fortalecerse para reducir las brechas de trato o condiciones entre ambos grupos en la prestación de servicios complementarios?

Para cerrar estas diferencias propone impedir que la contratación pública sirva para rellenar vacantes permanentes y aumentar los salarios de los contratistas, así como

tambipen hacer obligatoria la inclusión de seguridad social, proporcionar formaciones continuas e implementar políticas públicas internas.

La profesional entrevistada establece una clara distinción entre las dos modalidades, señalando que la relación de dependencia está regulada por la Ley Orgánica de Servicio Público o el Código de Trabajo, destacándose por su continuidad, permanencia y subordinación. En contraste, la contratación pública se fundamenta en la LOSNCP, caracterizándose por su naturaleza administrativa, temporal y concluyendo con la finalización del servicio específico; además manifiesta de forma contundente que la igualdad entre estos dos grupos es inexistente, situando a los contratistas en una posición de total desventaja que origina desigualdades en el trato y exclusión; luego identifica como el principal desafío para asegurar la igualdad la ausencia de permanencia, estabilidad y continuidad, enfatizando que los contratistas carecen de derechos laborales complementarios e incluso enfrentan incumplimientos en los pagos; y, posteriormente para mitigar estas disparidades, sugiere prevenir que la contratación pública sea utilizada para cubrir partidas de puestos permanentes, mejorar la remuneración de los contratistas, hacer obligatoria la cobertura de la seguridad social, proporcionar capacitaciones continuas e implementar políticas públicas internas que aseguren un trato equitativo.

ENTREVISTA # 3

Nombre del entrevistado: Ing. Ana Isabel Quimí Figueroa

Cargo: Coordinadora de adquisiciones y compras públicas de AGUAPEN

Fecha de la entrevista: Jueves 2 de octubre de 2025

Hora: 09h25

Lugar: Oficinas de la EP AGUAPEN ubicadas en la Avenida Eleodoro Solorzano, frente al colegio Muey de la parroquia José Luis Tamayo.

¿Qué diferencias identifica entre quienes prestan servicios complementarios bajo relación de dependencia y quienes lo hacen mediante procesos de contratación pública para funciones similares?

Las diferencias más significativas se encuentran en el vínculo legal y las condiciones de trabajo pues aquellos que tienen una relación de dependencia disfrutan de beneficios sociales y seguridad en su empleo mientras que los contratistas carecen de esos beneficios, lo que produce una desigualdad material evidente e inclusive cuando realizan tareas equivalentes o permanentes.

Desde su experiencia institucional, ¿qué considera que representa un reto para garantizar condiciones de igualdad entre estos dos grupos de personas que realizan los mismos servicios complementarios?

Sostiene que el principal reto para garantizar la igualdad es la rigidez normativa y presupuestaria (limitaciones impuestas por el Ministerio de Trabajo y el SERCOP) junto con la falta de uniformidad en la aplicación del principio de igualdad material, donde las instituciones priorizan el cumplimiento formal sobre la equidad sustantiva

En términos de igualdad, ¿Cómo considera la situación de quienes son contratados mediante procesos de contratación pública frente a aquellos que mantienen una relación laboral directa con la entidad?

En lo que respecta a la igualdad material los contratistas se encuentran en una posición desfavorable debido a la falta de estabilidad, prestaciones sociales y oportunidades pues realizan labores permanentes sin contar con los derechos de un empleado público lo que va en contra de los principios de justicia social.

¿Qué aspectos cree usted que deberían fortalecerse para reducir las brechas de trato o condiciones entre ambos grupos en la prestación de servicios complementarios?

Para cerrar estas brechas sugiere la profesional mejorar la revisión de las normativas para evitar la precarización además de establecer políticas institucionales que promuevan la equidad y capacitar a los encargados en igualdad sustantiva y fortalecer la supervisión ejercida por la Contraloría y el Ministerio del Trabajo sobre los contratos que encubren relaciones laborales permanentes.

La entrevistada señala que las discrepancias más notables se observan en el contexto jurídico y en las condiciones laborales destacando que quienes tienen una relación de dependencia gozan de beneficios sociales y estabilidad a diferencia de los contratistas, quienes carecen de esas ventajas, lo que genera una clara desigualdad material incluso en aquellos casos donde se realizan tareas equivalentes o permanentes, además menciona que el principal obstáculo para garantizar la igualdad radica en la rigidez de las normativas y presupuestos evidenciada por las limitaciones impuestas por el Ministerio del Trabajo y el SERCOP así como en la falta de homogeneidad en la aplicación del principio de igualdad material, ya en este sentido las instituciones suelen priorizar el cumplimiento formal en detrimento de la equidad sustantiva pero en cuanto a la igualdad material argumenta que los contratistas están en una situación de desventaja ya que no disponen de estabilidad ni beneficios sociales y peor de oportunidades, desempeñando funciones permanentes sin los derechos de un servidor público lo que va en contra de los principios de justicia social, por esta razón para contrarrestar estas desigualdades sugiere reforzar la revisión de las normativas para prevenir la precarización, establecer políticas institucionales que fomenten la equidad además de capacitar a los responsables en igualdad sustantiva y fortalecer la supervisión de la Contraloría y el Ministerio del Trabajo sobre contratos que ocultan relaciones laborales permanentes.

4.1.2. Entrevistas realizadas a profesionales del derecho laboral

ENTREVISTA # 1

Nombre del entrevistado: Abg. Víctor Hugo Ramírez Muñoz

Cargo: Abogado en libre ejercicio especialista en Derecho Laboral

Fecha de la entrevista: Martes 7 de octubre de 2025

Hora: 16h15

Lugar: Su oficina ubicada en la urbanización Mediterráneo 2 barrio San Lorenzo del cantón Salinas

¿Cómo entiende, desde su experiencia en derecho laboral, el principio de igualdad material aplicado a los contratos de servicios complementarios?

Se entiende el principio de igualdad material en estos contratos como un mecanismo para promover la justicia social, buscando equiparar las oportunidades para los oferentes menos favorecidos.

¿De qué manera considera que incide el principio de igualdad material en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas contratadas bajo la modalidad de servicios complementarios?

Este principio incide al exigir que a los trabajadores de servicios complementarios se les reconozcan los mismos derechos que a otros e implementar acciones para corregir las desventajas o inequidades reales, logrando así un equilibrio efectivo y no solo formal

¿Qué criterios o factores considera relevantes al aplicar el principio de igualdad material en la regulación de los contratos de servicios complementarios dentro del ámbito laboral?

Los requisitos fundamentales para su implementación incluyen la garantía de no discriminación bajo ninguno de los criterios ya sea por género, edad, entre otros, la promoción de la igualdad de condiciones y oportunidades así como la toma en cuenta de la realidad social de los empleados y la creación de un trato igualitario.

¿Qué limitaciones o desafíos identifica en la aplicación efectiva del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios desde la perspectiva laboral?

El abogado Ramírez señala como limitaciones la complejidad en la definición de los contratos y las dificultades para eliminar las discriminaciones sistematicas así como también desafíos como la interpretación restrictiva de la jurisprudencia y la carencia de acciones positivas efectivas que garanticen condiciones laborales adecuadas.

El profesional entrevistado considera el principio de igualdad material en estos contratos como un elemento esencial para fomentar la justicia social enfocándose en igualar las oportunidades para aquellos oferentes que se encuentran en situaciones desfavorables, por tal razón este principio tiene un impacto notable al exigir que a los trabajadores de servicios complementarios se les reconozcan los mismos derechos que a los demás trabajadores, además de demandar la implementación de medidas concretas que aborden las desventajas o inequidades existentes logrando así alcanzar un equilibrio que sea auténtico y no solo aparente. Entre los criterios esenciales para la aplicación de este principio se destaca la garantía de no discriminación por razones de sexo, edad u otros factores, el aseguramiento de igualdad en condiciones y oportunidades, la consideración de la realidad social de los trabajadores y la disposición de un trato justo en todos los aspectos laborales, reconociendo como limitaciones principales la complejidad en la definición de los contratos y la dificultad para eliminar discriminaciones sistemáticas indicando como desafíos la interpretación restrictiva de la jurisprudencia y la ausencia de acciones positivas efectivas que garanticen condiciones laborales dignas para este grupo de trabajadores.

ENTREVISTA # 2:

Nombre del entrevistado: Abg. Vicente Horacio Menoscal Peña

Cargo: Abogado en el libre ejercicio – especialista en Derecho Laboral

Fecha de la entrevista: Miércoles 8 de octubre de 2025

Hora: 17h15

Lugar: Sus oficinas ubicadas en Avenida Carlos Espinoza Larrea entre las calles 5 y 6 diagonal al Centro de Atención Ciudadana del cantón Salinas.

¿Cómo entiende, desde su experiencia en derecho laboral, el principio de igualdad material aplicado a los contratos de servicios complementarios?

La equidad material en los contratos de servicios complementarios garantiza que los trabajadores tengan acceso y puedan ejercer sus derechos laborales sin impedimentos lo cual implica eliminar obstáculos para un trabajo digno y bien remunerado, además se resalta la necesidad de establecer si existe una relación laboral encubierta como subordinación, salario fijo, horarios establecidos bajo la modalidad de servicios complementarios, si es el caso deben aplicarse los principios de equidad material que incluyen igualdad en la remuneración, oportunidades de formación y acceso a las mismas oportunidades.

¿De qué manera considera que incide el principio de igualdad material en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas contratadas bajo la modalidad de servicios complementarios?

Este principio influye en el reconocimiento de derechos al requerir condiciones laborales y oportunidades concretas y efectivas que vayan más allá de la igualdad formal con el fin de lograr una auténtica equiparación.

¿Qué criterios o factores considera relevantes al aplicar el principio de igualdad material en la regulación de los contratos de servicios complementarios dentro del ámbito laboral?

Entre los criterios importantes para su implementación se destacan el reconocimiento de desigualdades existentes en el contexto socioeconómico, la igualdad en el acceso a servicios y oportunidades de crecimiento además de la prohibición de la discriminación y la adopción de acciones afirmativas.

¿Qué limitaciones o desafíos identifica en la aplicación efectiva del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios desde la perspectiva laboral?

Las limitaciones abarcan la dificultad para detectar y remover obstáculos estructurales así como también la resistencia hacia las acciones afirmativas necesarias para corregir los desequilibrios y el desafío que presenta la interpretación jurisprudencial restrictiva que puede restringir la igualdad real.

El abogado interpreta la igualdad material en los contratos de servicios complementarios como la garantía de que los trabajadores puedan acceder y ejercer sus derechos laborales sin barreras lo que a su vez implica la eliminación de impedimentos para el trabajo digno y bien remunerado, frente a ello destaca la importancia de determinar si existe una relación laboral oculta caracterizada por subordinación, salario fijo y horarios bajo el concepto de servicios complementarios ya que si se confirma esta situación se deben aplicar los principios de igualdad material incluyendo la paridad salarial, la capacitación y las oportunidades, considerando que este principio impacta en el reconocimiento de derechos al exigir condiciones laborales y oportunidades reales y efectivas y así trasciende la igualdad formal para alcanzar una equiparación efectiva. Entre los criterios importantes para su aplicación el abogado enfatiza en el reconocimiento de desigualdades reales como la situación socioeconómica, la paridad en el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo, la prohibición de la discriminación y la implementación de medidas de acción positiva, identificando como principales limitaciones la dificultad para detectar y eliminar obstáculos estructurales, la resistencia a las acciones positivas necesarias para corregir los desequilibrios y el reto que supone la interpretación jurisprudencial restrictiva que puede limitar la igualdad real en la práctica.

ENTREVISTA # 3

Nombre del entrevistado: Abg. Carlos López Vásquez

Cargo: Abogado en el libre ejercicio – especialista en Derecho Laboral

Fecha de la entrevista: Lunes 13 de octubre de 2025

Hora: 16h20

Lugar: Sus oficinas ubicadas en la Segunda Avenida, barrio Puerto Rico diagonal a Servientrega del cantón La Libertad.

¿Cómo entiende, desde su experiencia en derecho laboral, el principio de igualdad material aplicado a los contratos de servicios complementarios?

Concibe la igualdad material como la obligación de garantizar un trato justo y equilibrado que corrija desigualdades estructurales, implicando que aquellos que realizan labores semejantes a las de empleados públicos deben gozar de condiciones y derechos equivalentes.

¿De qué manera considera que incide el principio de igualdad material en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas contratadas bajo la modalidad de servicios complementarios?

Este principio ejerce una influencia significativa en la protección de los derechos ya que permite la identificación y el cuestionamiento de situaciones de desigualdad que pueden estar ocultas en los contratos exigiendo el reconocimiento de la verdadera naturaleza laboral de la relación y garantizando derechos como la estabilidad, la afiliación al seguro social y una correspondiente compensación justa.

¿Qué criterios o factores considera relevantes al aplicar el principio de igualdad material en la regulación de los contratos de servicios complementarios dentro del ámbito laboral?

Los criterios esenciales para aplicar la igualdad material incluyen principalmente la función desempeñada, el nivel de subordinación, la estabilidad en el empleo y la dependencia económica con respecto a la entidad contratante siempre que todo ello este dentro de un marco de justicia social.

¿Qué limitaciones o desafíos identifica en la aplicación efectiva del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios desde la perspectiva laboral?

Se identifica como limitaciones principales el uso incorrecto de estos contratos por parte de las entidades públicas para eludir sus responsabilidades así como el desconocimiento general del principio de igualdad material y la falta de una jurisprudencia sólida que genera inseguridad jurídica sin dejar pasar también a la carencia de formación laboral en el sector público.

Según los criterios expresados por el entrevistado, los investigadores consideran que el profesional ve la igualdad material como una obligación indispensable que busca asegurar un trato justo y equilibrado corrigiendo desigualdades estructurales lo que implica que los trabajadores que desempeñan funciones similares a las de los empleados públicos deben gozar de condiciones y derechos equivalentes, además se argumenta que este principio impacta significativamente en la protección de derechos ya que permite evidenciar y cuestionar situaciones de inequidad que pueden estar ocultas en diversas modalidades contractuales lo cual exige el reconocimiento de la verdadera naturaleza laboral de la relación y garantiza derechos fundamentales como la estabilidad, la afiliación al sistema de seguridad social y una remuneración justa. Entre los criterios clave para implementar la igualdad material se destacan la función desempeñada, el grado de subordinación, la continuidad en el cargo y la dependencia económica con respecto a la entidad contratante todos estos aspectos evaluados desde una óptica de justicia social, adicionalmente se señalan como limitaciones principales el uso indebido de estos contratos por parte de entidades públicas para eludir obligaciones laborales, el desconocimiento general del principio de igualdad material, la falta de una jurisprudencia sólida que genere incertidumbre jurídica y la escasez de formación especializada en temas laborales dentro del sector público lo que dificulta la correcta aplicación de estos principios constitucionales.

4.1.4. Análisis de documentos

El análisis documental constituyó un componente metodológico fundamental para comprender el marco normativo y jurisprudencial que regula los contratos de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano y su relación con el principio de igualdad material. Este análisis se realizó mediante la revisión sistemática de siete instrumentos normativos y tres sentencias constitucionales relevantes, aplicando el método exegético y analítico descrito en la metodología de esta investigación.

La revisión documental se llevó a cabo en dos etapas complementarias, durante la primera etapa se examinó el contenido esencial de cada normativa identificando los artículos específicos que regulan tanto el principio de igualdad material como la contratación de servicios complementarios, en la segunda etapa se realizó un análisis relacional para determinar la coherencia, contradicciones o vacíos presentes entre los distintos cuerpos normativos utilizando como herramienta principal una matriz de análisis normativo que facilitó la sistematización de los hallazgos.

El examen de la Constitución de la República del Ecuador mostró que el principio de igualdad material está consagrado en varias disposiciones que establecen tanto su dimensión formal como sustantiva, el artículo 66 numeral 4 reconoce de manera explícita el derecho a la igualdad formal, la igualdad material y la no discriminación mientras que el artículo 326 numeral 4 establece el principio de remuneración igual por trabajo de igual valor, ahora es especialmente relevante el artículo 327 que prohíbe cualquier forma de precarización incluyendo la intermediación laboral y la tercerización en actividades que son inherentes y habituales sentando la base constitucional para evaluar la legitimidad de los contratos de servicios complementarios.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento ofrecen un marco procedimental que si bien establece principios de igualdad y trato justo en el artículo 4 se enfoca más en la igualdad de oportunidades para los oferentes que en las condiciones laborales de quienes realizan los servicios, así también el artículo 25 numeral 1 introduce acciones afirmativas para los actores de la economía popular y solidaria constituyendo una manifestación del principio de igualdad sustantiva en la etapa de contratación sin embargo estas garantías no se extienden a la fase de ejecución contractual donde se concretan las relaciones laborales.

El análisis del Mandato Constituyente Número 8 y su Reglamento reveló la tensión normativa central de esta investigación mientras que el Mandato por una parte prohíbe de forma categórica la tercerización y la intermediación laboral su artículo 3 permite expresamente la contratación de actividades complementarias definidas como aquellas de carácter auxiliar que no forman parte del proceso productivo principal, justamente esta excepción que incluye servicios de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza delimita el espacio jurídico en el que operan los

contratos objeto de este estudio, al respecto el Reglamento establece requisitos formales para las empresas prestadoras incluyendo la autorización del Ministerio del Trabajo y la responsabilidad solidaria de la empresa usuaria, mecanismos que en teoría deberían garantizar condiciones laborales dignas aunque en la práctica presentan limitaciones en su implementación y supervisión.

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y su Reglamento introducen una dimensión adicional al reconocer formas alternativas de organización económica basadas en principios de solidaridad y cooperación, es así que su articulación con el sistema de contratación pública busca democratizar el acceso a contratos estatales particularmente en lo que respecta a servicios complementarios, sin embargo el análisis reveló que las disposiciones están orientadas principalmente a facilitar la participación de estos actores como proveedores sin establecer parámetros específicos sobre las condiciones laborales que deben garantizar a sus trabajadores asociados.

El estudio jurisprudencial se centró en tres fallos constitucionales que han definido gradualmente el alcance del principio de igualdad material en el contexto laboral, como por ejemplo la Sentencia No. 2038-23-EP/24 que marcó un precedente importante al reconocer la violación del derecho a la igualdad de los trabajadores contratados en modalidades temporales que llevaban a cabo tareas iguales a las del personal con nombramiento pero con salarios más bajos y sin estabilidad laboral, de ahí que esta decisión introduce el criterio de funcionalidad real en lugar de centrarse en la formalidad del contrato, estableciendo que la igualdad debe ser analizada en función de las actividades que realmente se realizan y no únicamente basándose en la denominación del contrato.

La Sentencia No. 093-14-SEP-CC profundizó en la diferenciación entre la tercerización legítima y la precarización encubierta estableciendo que cuando la contratación externa se emplea para actividades permanentes de la administración pública y en consecuencia se configura una forma de precarización que resulta inconstitucional, precisamente este fallo es especialmente relevante para los servicios complementarios ya que obliga a analizar si las actividades tercerizadas son realmente funciones accesorias o si enmascaran necesidades estructurales permanentes de la institución.

El análisis también expuso vacíos normativos importantes pues ninguno de los instrumentos revisados establece criterios específicos para asegurar la equiparación salarial entre los trabajadores de servicios complementarios y el personal público que desempeña funciones equivalentes, además no se encontraron disposiciones que regulen la estabilidad laboral de quienes prestan servicios complementarios cuando estos se extienden en el tiempo generando una dependencia económica similar a la de una relación laboral permanente.

La matriz de análisis normativo que se presenta a continuación organiza estos hallazgos permitiendo visualizar la estructura normativa vigente, sus interrelaciones y las brechas

identificadas en relación con la aplicación del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano.

Tabla 5. Ficha de análisis normativo

Instrumento Normativo	Artículos Relevantes	Contenido Sustantivo	Relación con Igualdad Material	Observaciones Críticas
Constitución de la República del Ecuador (2008)	Art. 66 numeral 4	Reconoce el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación como derecho fundamental.	Establece el fundamento constitucional de la igualdad formal, igualdad material y equiparación real de condiciones de la formalidad normativa.	El Constituye el parámetro de la control de constitucionalidad para evaluar cualquier diferenciación en condiciones laborales.
		Establece que el trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.	Consagra el principio de equidad salarial como manifestación de la igualdad material en el ámbito laboral.	No especifica mecanismos de verificación ni sanciones por incumplimiento en contextos de contratación indirecta.
Ley Orgánica del Sistema	Art. 4	Prohíbe la tercerización e intermediación laboral en actividades propias y habituales; establece la bilateralidad de la relación laboral.	Protege la igualdad material al impedir esquemas que diluyan responsabilidades patronales y generen precarización.	La excepción de servicios complementarios genera una zona gris susceptible de interpretaciones que pueden vulnerar el espíritu de la norma.
		Establece los principios rectores	Garantiza igualdad de oportunidades en el operan	Los principios operan

Nacional de Contratación Pública		la igualdad, trato acceso a contratos principalmente en la justo, concurrencia públicos, aunque fase precontractual, y transparencia. centrada en oferentes sin extenderse más que en suficientemente a la trabajadores. ejecución y condiciones laborales.
	Art. 25 numeral 1	<p>Establece participación preferente de 25 organizaciones de economía popular y solidaria mediante acciones afirmativas.</p> <p>Materializa la preferencias con igualdad sustantiva al obligaciones reconocer desventajas específicas sobre estructurales y condiciones laborales dignas para los trabajadores de estas organizaciones.</p>
Mandato Constituyente No. 8 (2008)	Art. 1	<p>Elimina y prohíbe la tercerización, intermediación laboral y toda forma de precarización.</p> <p>Constituye una medida directa de igualdad material al eliminar esquemas que generaban desigualdades sistemáticas.</p> <p>Su implementación efectiva enfrenta al desafíos por la subsistencia de figuras equivalentes bajo otras denominaciones.</p>
	Art. 3	<p>Permite la contratación de actividades complementarias (vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, limpieza).</p> <p>Reconoce la necesidad operativa de externalizar ciertas funciones, pero genera el riesgo de reproducir desigualdades prohibidas.</p> <p>La definición de "actividad complementaria" resulta ambigua y susceptible de interpretaciones extensivas que desnaturalizan la prohibición.</p>
Reglamento para la Aplicación del	Art. 1	Especifica que la prohibición de la Busca delimitar el No establece criterios objetivos

Mandato Constituyente No. 8		tercerización aplica de la igualdad suficientes para a actividades material determinar cuándo propias, regulares y diferenciando una actividad es permanentes del actividades nucleares "propia y sector público. de accesorias. permanente", generando inseguridad jurídica.
	Art. 3	Desarrolla las Introduce un La responsabilidad condiciones para mecanismo para solidaria resulta contratar servicios garantizar derechos para insuficiente si no se complementarios y laborales mínimos acompaña de establece mediante fiscalización efectiva y responsabilidad corresponsabilidad de parámetros claros de solidaria. la entidad contratante. equiparación.
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria	Art. 1	Define la economía Reconoce modelos estándares popular y solidaria económicos vinculantes sobre como forma de alternativos que, en condiciones organización laborales internas basada en teoría, deberían que garanticen solidaridad, promover relaciones materialización de cooperación y laborales más los principios reciprocidad. equitativas. solidarios proclamados.
Acuerdo Ministerial MDT-2020-079	Art. 4	Obliga a empresas Extiende derechos La norma no de servicios laborales a especifica complementarios a trabajadores mecanismos de informar tercerizados, verificación ni distribución de manifestando la consecuencias por utilidades recibidas igualdad material en incumplimiento, de la empresa beneficios limitando su usuaria. económicos. efectividad práctica.

Jurisprudencia

Sentencia 2038-23-EP/24 Corte Constitucional	Caso EP temporales Petroecuador realizaban	<p>Reconoce vulneración del derecho a la igualdad de trabajadores que realizaban funciones idénticas a personal permanente con menores remuneraciones.</p>	<p>Establece que la igualdad material exige equiparación de condiciones cuando existe equivalencia funcional, independientemente de la modalidad contractual.</p>	<p>Constituye precedente vinculante que obliga a evaluar la igualdad conforme a la realidad laboral efectiva aplicando el principio de primacía de la realidad.</p>
Sentencia 093-14-SEP-CC Corte Constitucional	Tercerización en sector público	<p>Determina que la tercerización en actividades permanentes de la administración pública constituye precarización inconstitucional.</p>	<p>Protege la igualdad material al impedir que la forma contractual relaciones laborales que deben ser directas y bilaterales.</p>	<p>Diferencia tercerización de precarización encubierta, obligando a analizar la naturaleza real de las actividades externalizadas.</p>
Código del Trabajo	Art. 79	<p>Establece que a trabajo igual corresponde salario sin discriminación por ningún motivo.</p>	<p>Consagra el principio de equidad (entidad-empresa-remunerativa como trabajador) presenta manifestación de dificultades igualdad material.</p>	<p>Su aplicación a relaciones triangulares (entidad-empresa-trabajador) presenta dificultades interpretativas y de exigibilidad.</p>

Elaborado por: Figueroa Erika y Rodríguez Francisco

4.2. Verificación de la idea a defender

La idea a defender planteada en esta investigación establece que la contratación para servicios complementarios en el sector público ecuatoriano limita el principio de igualdad

material respecto a los trabajadores del sector privado y hasta en algunos casos en el mismo sector público, a partir del análisis teórico, normativo y empírico desarrollado a lo largo de este trabajo investigativo, se verifica que esta idea se cumple plenamente.

La base teórica presentada por autores como Bordalí-Salamanca (2020), Ramírez (2023) y Paredes (2022) demuestra que la igualdad material trasciende la sola declaración formal de derechos, demandando condiciones reales de equidad algo que no se refleja en la práctica actual de los servicios complementarios en donde aún persisten asimetrías estructurales, de ahí que el análisis del marco normativo revela una tensión entre el artículo 327 de la Constitución que prohíbe cualquier tipo de precarización y el artículo 3 del Mandato Constituyente 8 que permite la contratación de actividades complementarias creando así un espacio legal en el que se reproducen condiciones de desigualdad que la propia Constitución pretendía erradicar.

La jurisprudencia constitucional examinada en particular las sentencias 2038-23-EP/24 y 093-14-SEP-CC respaldan esta afirmación al reconocer de manera explícita que cuando los trabajadores desempeñan funciones equivalentes bajo diferentes modalidades contractuales pero en condiciones laborales desiguales, esto constituye una violación del principio de igualdad material. Las entrevistas realizadas a profesionales en contratación pública y derecho laboral confirman empíricamente estos hallazgos ya que los tres especialistas en contratación pública coincidieron en señalar que existe una brecha considerable entre los trabajadores directos y aquellos contratados a través de servicios complementarios lo que se traduce en diferencias salariales que oscilan entre el 25% y el 30%, además de la falta de estabilidad laboral, acceso limitado a capacitaciones y beneficios, y la exclusión de oportunidades de desarrollo profesional.

Los abogados especializados en Derecho Laboral que fueron entrevistados señalaron diversas limitaciones estructurales que obstaculizan la aplicación efectiva del principio de igualdad materia, limitaciones que incluyen la complejidad en la delimitación de los contratos así como también las dificultades para erradicar discriminaciones sistemáticas y por supuesto una interpretación jurisprudencial restrictiva, toda vez que hay una falta de acciones positivas efectivas que aseguren condiciones laborales dignas, adicionalmente el análisis de documentos también mostró que ninguno de los instrumentos normativos establece parámetros concretos que garanticen la equiparación salarial entre los trabajadores de servicios complementarios y el personal público que realiza funciones similares lo que crea un vacío normativo que perpetúa la desigualdad.

Por lo tanto la convergencia de estos elementos teóricos, normativos, jurisprudenciales y empíricos confirma de manera contundente que la contratación de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano realmente limita el principio constitucional de igualdad material reproduciendo formas de precarización laboral que debieron haber sido eliminadas del sistema jurídico ecuatoriano tras la promulgación del Mandato Constituyente 8 y la Constitución de Montecristi.

CONCLUSIONES

El análisis integral de la normativa vigente y de la evidencia empírica constata que la contratación de servicios complementarios no garantiza la igualdad material entre los trabajadores del sector público ecuatoriano aunque la Constitución promueve la igualdad sustantiva y prohíbe la precarización laboral, por ello el régimen actual de servicios complementarios crea una excepción legal que en la práctica reproduce condiciones desiguales, por ello se observa que las disposiciones vigentes contienen vacíos e incoherencias que permiten la persistencia de desigualdades en la equidad laboral.

La revisión del marco regulatorio ha evidenciado que aunque la legislación sobre contratación pública contempla principios de igualdad y trato equitativo estos se aplican principalmente durante la fase de licitación y no se reflejan en la equidad a lo largo de la ejecución de los contratos, como resultado el Mandato Constituyente Número 8 que prohíbe la tercerización, se ve limitado por la autorización de actividades complementarias lo que crea un área normativa confusa, además la ley de contratación pública no contempla mecanismos obligatorios que garanticen la igualdad salarial ni la estabilidad laboral de los contratistas.

Por otro lado el análisis de las condiciones laborales ha confirmado que en la práctica los trabajadores contratados para servicios complementarios enfrentan una mayor precariedad, esto surge de entrevistas realizadas con funcionarios de contratación pública y abogados expertos en derecho laboral quienes coinciden en que estos contratistas carecen de estabilidad y no siempre están plenamente afiliados al sistema de seguridad social y reciben salarios más bajos a pesar de realizar tareas similares a las del personal de planta.

Se ha comprobado la existencia de brechas significativas entre el principio de igualdad material y su implementación en los contratos revisados lo que respalda la idea de que la figura de los servicios complementarios limita la igualdad material al priorizar formalidades administrativas sobre la equidad sustantiva, toda vez que esto se alinea con la argumentación a defender evidenciando que la combinación de vacíos normativos y prácticas institucionales es insuficiente para cumplir con los estándares de igualdad material exigidos por la normativa superior. En resumen la contratación de servicios complementarios en el sector público ecuatoriano bajo las condiciones analizadas no logra concretar el principio de igualdad material lo que en cambio resalta la necesidad de establecer directrices adicionales que aborden las desigualdades detectadas.

RECOMENDACIONES

Se propone emprender reformas jurídicas y administrativas dirigidas a cerrar las brechas identificadas; en primer lugar, es necesario armonizar la legislación secundaria con los principios constitucionales de igualdad material, reformando el régimen de contratación pública para que la figura de los servicios complementarios quede circunscrita a casos genuinos y excepcionales, exigiendo expresamente que dichos contratos incluyan cláusulas de igualdad salarial, afiliación completa a la seguridad social y condiciones similares a las de un empleo permanente; además, deben establecerse sanciones claras para quienes evadan estas exigencias y mecanismos efectivos de fiscalización que impidan la simulación de relaciones laborales bajo la máscara de la contratación pública.

Al mismo tiempo, las entidades gubernamentales deben fortalecer sus políticas internas de equidad laboral por lo que cada institución tiene que desarrollar directrices y programas de capacitación dirigidos a quienes gestionan los procesos de contratación, resaltando la aplicación del principio de igualdad material en todos los trámites administrativos, en tal virtud se sugiere que los organismos de control como la Contraloría General del Estado y el Ministerio del Trabajo incorporen criterios de equidad laboral en sus auditorías, pues durante estas revisiones se deberá comprobar que los contratos complementarios cumplan con las condiciones mínimas de trabajo como salarios, seguridad social y estabilidad.

De igual manera es importante establecer medidas afirmativas que respalden a los proveedores solidarios y protejan a sus trabajadores como por ejemplo las autoridades podrían impulsar acuerdos y cuotas de participación para cooperativas y asociaciones del sector de la economía popular en los procesos de licitación a cambio de la asunción conjunta de responsabilidades laborales, esto significa que la asignación de un porcentaje de contratos públicos a estas organizaciones debería ir acompañada de auditorías sociales y mecanismos de rendición de cuentas que garanticen la estabilidad, dignidad y beneficios.

Por último pero no menos importante estas reformas legislativas deben contar con un compromiso institucional sostenido hacia la igualdad, por eso es fundamental promover y dar a conocer las nuevas normativas asegurando la voluntad política para que cada contrato público refleje los valores constitucionales de equidad y justicia social, es decir que la implementación de estas recomendaciones ayudará a cerrar la brecha identificada en este estudio y avanzar hacia un sistema de contratación más justo y equitativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrieta, E., Vargas Isaza, C., & Fernández, C. (2019). *Tercerización e intermediación laboral: balance y retos*. DSpace.
- Azanza, M. L. (2022). *Aplicación del estándar del Principio de igualdad en la jurisprudencia contemporánea de la corte constitucional del Ecuador*. SCielo. http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1390-77942022000100075
- Bordalí-Salamanca, A. (2020). *La carga de la prueba en el proceso civil: una evolución desde la igualdad formal de las partes hacia una igualdad material de las mismas*. Estudios de Derechos. <https://doi.org/https://doi.org/10.17533/udea.esde.v77n170a08>
- Bosquez, J. (2017). *El fraude y la simulación laboral en la Legislación Ecuatoriana*. Dspace.
- Carrillo, P. (2020). *Capitalismo de plataformas y precarización laboral: el caso de los “socios repartidores” de uber eats en Quito en el año 2020*. Flacso Andes. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/899/simple-search?query=&sort_by=score&order=desc&rpp=10&filter_field_1=subject&filter_type_1>equals&filter_value_1=SOCIOLOG%C3%8DA&filter_field_2=subject&filter_type_2>equals&filter_value_2=ECUADOR&etal
- Castillo, C., & Reyes, B. (2015). *Guía Metodológica de Proyectos de Investigación Social*. Universidad Estatal Península de Santa Elena UPSE.
- Chiriboga, A. (2023). *Criterios de adjudicación en licitaciones públicas para servicios complementarios: análisis 2020-2023*. Revista de Contratación Pública. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/05/libro_evaluacion_sncp_2021-comprimido.pdf
- Guerra, F., & Duque, G. (2018). *IAEN*. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n7.2018.85
- Jaramillo, F. (2023). *Oligopolio en servicios complementarios para el sector público: análisis de concentración de mercado*. Economía Industrial. <https://biblat.unam.mx/hevila/Investigacioneconomica/1983/vol42/no166/12.pdf>
- Mayorga, M. (2015). *EL MANDATO CONSTITUYENTE N° 8 Y LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS TRABAJADORES*. Universidad Técnica de Ambato. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/836?mode=full#:~:text=Se%20elimina%20y%20proh%C3%ADbe%20la,proh%C3%ADbe%20la%20contrataci%C3%B3n%20por%20horas>.
- Mendoza, J., & Carcamo, C. (2016). *La tercerización laboral*. UTELESUP. <https://repositorio.utesup.edu.pe/handle/UTELESUP/181>
- Moreno, A. (2024). *Tercerización encubierta: percepciones desde vigilancia y seguridad en el sector público*. Sociología Jurídica.

https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-10152024000600116

Muchinsky, P. M. (2000). *Psicología aplicada al trabajo*. Ediciones Paraninfo, S.A. Retrieved mayo de 2025.

Ramírez, G. (2023). *Las acciones afirmativas y criterios sobre su aplicación en latinoamérica*. REMCA. <https://www.redalyc.org/pdf/7217/721778126017.pdf>

Sánchez, A. (2016). *Repositorio UASB*. <http://hdl.handle.net/10644/5145>

Torres, B. (2020). *Sobre la regulación legal de la desconexión digital en España: valoración crítica*. Revista Internacional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7306921>

Toyama, J. (2017). *Revistas PUCP*. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/17332/17618>

Valencia, M. (2023). *Limitaciones del control del IESS sobre condiciones laborales reales en servicios complementarios*. Seguridad Social. [https://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/570/1/TESIS%20DE%20GRAD O.pdf](https://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/570/1/TESIS%20DE%20GRAD%20O.pdf)

Zambrano, E., & Medina, O. (2024). *Limitaciones a la movilidad laboral ascendente de personas con discapacidad en servicios complementarios*. revista de Inclusión y Desarrollo. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81872806009>

ANEXOS

Anexo No 1 Guía de entrevistas



UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA
CARRERA DE DERECHO
TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO
A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO



TEMA: IGUALDAD MATERIAL EN LOS CONTRATOS PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS
COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO, AÑO 2025

INVESTIGADORES: ERICKA FIGUEROA Y FRANCISCO RODRIGUEZ

GUÍA DE ENTREVISTA APLICADA A ABOGADOS/AS EN LIBRE EJERCICIO EN LA PROVINCIA DE SANTA ELENA

OBJETIVO: Analizar desde la perspectiva de abogados/as en libre ejercicio especialistas en Derecho Laboral la aplicación del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios del sector público ecuatoriano.

Estimad/a: Por favor sírvase leer detenidamente las siguientes preguntas y proceder a responderlas, ya que permitirán aportar de manera significativa al presente trabajo de investigación.

PREGUNTAS:

1. ¿Cómo entiende, desde su experiencia en derecho laboral, el principio de igualdad material aplicado a los contratos de servicios complementarios?
2. ¿De qué manera considera que incide el principio de igualdad material en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas contratadas bajo la modalidad de servicios complementarios?
3. ¿Qué criterios o factores considera relevantes al aplicar el principio de igualdad material en la regulación de los contratos de servicios complementarios dentro del ámbito laboral?
4. ¿Qué limitaciones o desafíos identifica en la aplicación efectiva del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios desde la perspectiva laboral?

Gracias por su gentil colaboración



UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA DE SANTA ELENA
CARRERA DE DERECHO
TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO
A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO



TEMA: IGUALDAD MATERIAL EN LOS CONTRATOS PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO, AÑO 2025

INVESTIGADORES: ERICKA FIGUEROA Y FRANCISCO RODRIGUEZ

**GUÍA DE ENTREVISTA APLICADA A PROFESIONALES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
EN LA PROVINCIA DE SANTA ELENA**

OBJETIVO: Analizar desde la perspectiva de profesionales de la contratación pública la aplicación del principio de igualdad material en los contratos de servicios complementarios del sector público ecuatoriano.

Estimad/a: Por favor sírvase leer detenidamente las siguientes preguntas y proceder a responderlas, ya que permitirán aportar de manera significativa al presente trabajo de investigación.

PREGUNTAS:

1. ¿Cómo describiría las diferencias más visibles entre quienes prestan servicios complementarios bajo relación de dependencia y quienes lo hacen mediante procesos de contratación pública para funciones similares?
2. Desde su experiencia institucional, ¿qué considera que representa un reto para garantizar condiciones de igualdad entre estos dos grupos de personas que realizan los mismos servicios complementarios?
3. En términos de igualdad, ¿cómo considera la situación de quienes son contratados mediante procesos de contratación pública frente a aquellos que mantienen una relación laboral directa con la entidad?
4. ¿Qué aspectos cree usted que deberían fortalecerse para reducir las brechas de trato o condiciones entre ambos grupos en la prestación de servicios complementarios?

Gracias por su gentil colaboración

Anexo No 2 Fotografías de entrevistas



Abg, Carlos López Vásquez, especialista en derecho laboral



Abg. Vicente Horacio Menoscal Peña, especialista en derecho laboral



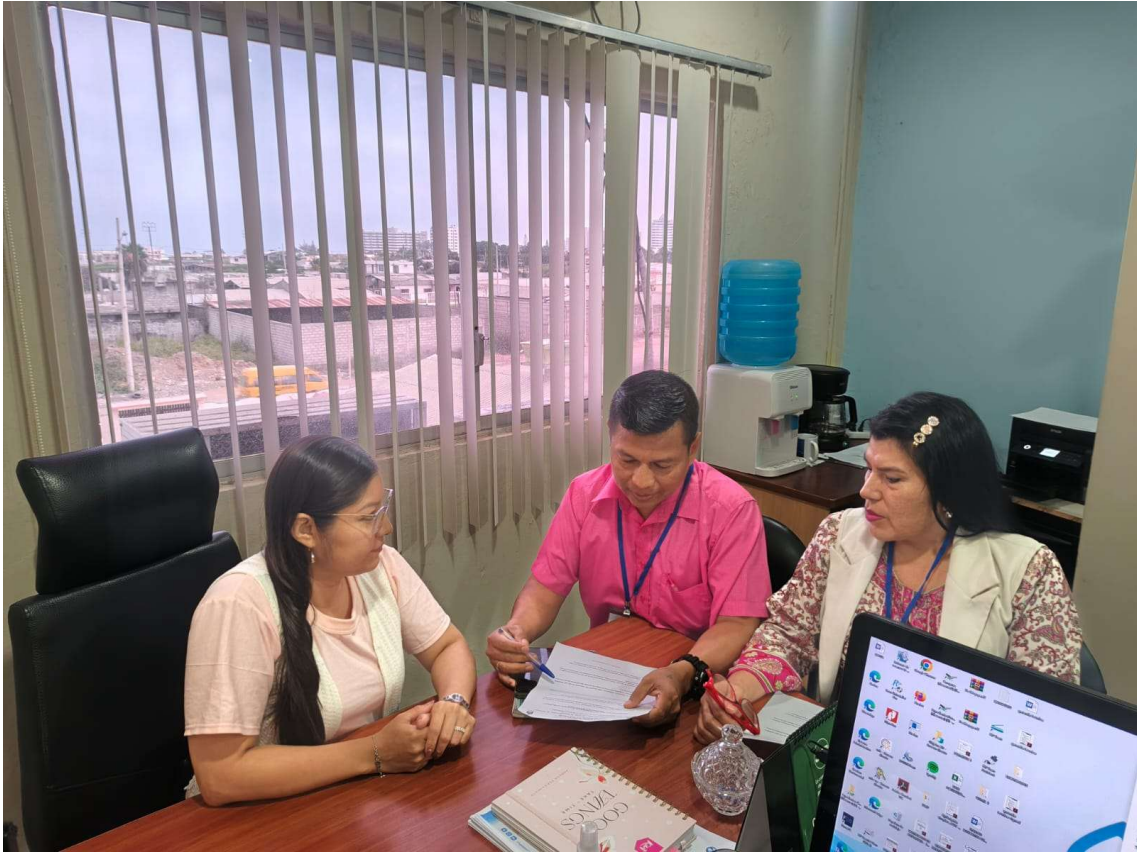
Abg. Víctor Hugo Ramírez Muñoz, especialista en derecho laboral



Ing. Karina Cruz Suárez, Analista de Compras y Contratación Pública Petroecuador



Abg. María Fernanda Sotomayor, Jefa de Contratación Pública
Prefectura de Santa Elena



Ing. Ana Isabel Quimí Figueroa, Coordinadora de Adquisiciones y Compras Públicas
AGUAPEN