

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

CASO 49-20-IN y acumulados¹

Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 49-20-IN/25

Resumen: En la presente sentencia se examinan varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la resolución MDT-2020-23, de la LOAH y de los acuerdos ministeriales MDT-2020-132 y MDT-2020-133. Por un lado, se desestiman las diferentes demandas de inconstitucionalidad que han sido planteadas respecto de la resolución MDT-2020-23. Por otro lado, se estiman parcialmente varios cargos de las diferentes demandas de inconstitucionalidad presentadas en relación con la LOAH y los acuerdos ministeriales 132 y 133. Específicamente, esta Corte Constitucional: (i) declara la inconstitucionalidad y deja sin efecto los arts. 16, primer inciso del artículo 17, 18 y la frase “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador” del penúltimo inciso del artículo 19 de la LOAH, el artículo 3 del acuerdo ministerial 132; y, de los arts. 11,12,13,14 y 17 del Reglamento General de la LOAH; y, (ii) declara y condiciona la constitucionalidad de las disposiciones reformativas tercera y cuarta, disposición interpretativa única de la LOAH; y, de los arts. 3 y 4 del acuerdo 133 y del artículo 18 del Reglamento General de la LOAH.

Índice

1.	Antecedentes	4
1.1.	Proceso de formación de los cuerpos normativos impugnados	4
1.2.	Actuaciones procesales	6
2.	Competencia.....	11
3.	Argumentos de los sujetos procesales	11
3.1.	Las pretensiones y sus fundamentos	11
3.2.	Contestaciones de la Asamblea Nacional.....	44
3.3.	Contestaciones de la Presidencia de la República.....	47
3.4.	Contestaciones del Ministerio de Trabajo.....	52
3.5.	Alegaciones de la Procuraduría General del Estado.....	54
4.	Cuestiones previas.....	57
4.1.	Sobre la vigencia de las normas impugnadas.....	57
4.2.	La acción pública de inconstitucionalidad de la resolución MDT-2020-023.....	59
5.	Planteamiento de los problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la <i>forma</i> 60	
6.	Resolución de los problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la <i>forma</i>	63

¹ Las causas acumuladas al caso 49-20-IN son: 37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 43-20-IN, 46-20-IN, 49-20-IN, 50-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 54-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 64-20-IN, 65-20-IN, 66-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN, 77-20-IN, 90-20-IN, 17-20-IN, 7-20-IA y 48-24-IN.

6.1. Primer problema jurídico: La emisión de la resolución impugnada ¿transgredió el principio de reserva de ley establecido en el artículo 132 de la Constitución porque la disposición relativa a los supuestos en los que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) puede o no ser considerada como un accidente de trabajo o una enfermedad profesional estaría contenida en una “simple resolución” dictada por el Ministerio de Trabajo?.....	64
6.2. Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió el principio de unidad de la materia establecido en el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto no se habría referido a una sola materia y porque la disposición reformativa cuarta no tendría relación con el objeto de la ley?	67
6.3. Tercer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque su proyecto no habría expresado claramente los artículos que se derogarían y reformarían?	72
6.4. Cuarto problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 140 de la Constitución porque, debido a la importancia del proyecto, no debió tramitarse como uno de urgencia económica?.....	73
6.5. Quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación del primer inciso del artículo 17 de la ley impugnada, mismo que impone sanciones, ¿transgredió los arts. 76.3 y 132.2 de la Constitución porque el proyecto no debió tramitarse como uno de urgencia económica?	74
6.6. Sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación del segundo inciso del artículo 17 de la ley impugnada, ¿transgredió el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución porque habría introducido mediante un veto presidencial un aspecto no incluido en el proyecto original?.....	75
6.7. Séptimo problema jurídico: La aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 226 de la Constitución pues su iniciativa correspondió al presidente de la República, mediante un proyecto de ley de urgencia económica?.....	78
6.8. Octavo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 226 de la Constitución pues habría sido vetada por el presidente de la República?.....	80
7. Planteamiento de los problemas jurídicos referidos a cargos de inconstitucionalidad por el fondo.....	82
8. Resolución de los problemas jurídicos referidos a cargos de inconstitucionalidad por el fondo.....	89
8.1. Noveno problema jurídico: La norma impugnada al establecer que la enfermedad del coronavirus no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada por la OMS como pandemia a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador ¿es contraria al derecho al trabajo, previsto en los artículo 33 y 326.5 de la Constitución?	90
8.2. Décimo problema jurídico: Los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo establecidos en los arts. 16 y 18 de la LOAH ¿transgreden la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?	91
8.3. Undécimo problema jurídico: El contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución?.....	102

8.4. Duodécimo problema jurídico: El contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH ¿transgrede la prohibición de contratar por horas, establecida en el artículo 327 de la Constitución?.....	108
8.5. Decimotercer problema jurídico: La reducción emergente de la jornada de trabajo establecido en el artículo 20 de la LOAH y regulado en los arts. 6 y 7 del acuerdo 133, ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?.....	110
8.6. Decimocuarto problema jurídico: La reducción emergente de la jornada de trabajo establecido en el artículo 20 de la LOAH ¿transgrede la prohibición de precarizar el trabajo, establecida en el artículo 327 de la Constitución?	114
8.7. Decimoquinto problema jurídico: El régimen de vacaciones establecido en el artículo 21 de la LOAH ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?	115
8.8. Decimosexto problema jurídico: El régimen de priorización local, establecido en el artículo 24 de la LOAH, ¿es discriminatorio, en transgresión a lo establecido en el artículo 66.4 de la Constitución?.....	117
8.9. Decimoséptimo problema jurídico: El régimen del teletrabajo, establecido en las disposiciones reformativas primera y tercera de la LOAH, específicamente en lo relativo al derecho a la desconexión y a la falta de cobertura de los gastos que debe asumir el trabajador, ¿transgrede la intangibilidad de sus derechos, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?.....	118
8.10. Decimoctavo problema jurídico: La disposición reformativa tercera de la LOAH, al establecer el teletrabajo en el sector público sin el previo consentimiento de los servidores públicos involucrados, ¿es contraria al derecho a tener un trabajo libremente elegido, establecido en el artículo 33 de la Constitución?	123
8.11. Decimonoveno problema jurídico: La disposición reformativa segunda de la LOAH, al establecer a los síndromes respiratorios agudos causados por virus como enfermedad profesional exclusivamente para personal sanitario, ¿es discriminatoria y, con ello, contraria a lo establecido en el artículo 66.4 de la Constitución?	125
8.12. Vigésimo problema jurídico: La disposición reformativa cuarta de la LOAH, al establecer que se exceptúan del beneficio de percibir una pensión vitalicia los mandatarios que hayan sido cesados por las causales establecidas en la Constitución o que hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, o de agresión o violencia sexual ¿es contraria a la generalidad y abstracción de la ley y a la presunción de inocencia y, con ello, contraria a lo establecido en los arts. 132 y 76.2 de la Constitución?.....	126
8.13. Vigésimo primer problema jurídico: La disposición interpretativa de la LOAH, al exigir el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, afectaría a la búsqueda del pleno empleo, ¿es contraria a la interpretación de las normas en el sentido más favorable al trabajador y al derecho a desarrollar actividades económicas y, por lo tanto, a los arts. 326.1, 326.3 y 66.15 de la Constitución?	128
8.14. Vigésimosegundo problema jurídico: El inciso final del artículo 4 del acuerdo 132, al posibilitar que en el contrato especial emergente se paguen remuneraciones de forma diaria, ¿es contrario al derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 34 de la Constitución?.....	131

8.15.	Vigesimotercer problema jurídico: Los arts. 3 y 4 del acuerdo 133, al permitir que la reducción emergente de la jornada de trabajo se aplique, inclusive, a las jornadas parciales permanentes, ¿son contrarios a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución?	132
9.	Otras consideraciones.....	134
10.	Decisión.....	134

1. Antecedentes

1.1. Proceso de formación de los cuerpos normativos impugnados

Resolución administrativa MDT-2020-023

1. El 28 de abril de 2020, el Ministerio del Trabajo emitió la resolución MDT-2020-022 que en su artículo 1 estableció que “la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud como pandemia”.
2. Mediante la resolución ministerial MDT-2020-023 (“**resolución impugnada**”), de 29 de abril de 2020, publicada en el registro oficial 290, de 16 de septiembre de 2020, el Ministerio del Trabajo reformó el artículo 1 de la resolución MDT-2020-022, específicamente, al texto inicial incorporó una “excepción [respecto] de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador”.

Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19

3. Mediante oficio T.580-SGJ-20-0178, de 16 de abril de 2020, el presidente de la República presentó a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, con la calificación de urgente en materia económica. Al proyecto, se acompañó el oficio MEF-VGF-2020-0252-O, de 16 de abril de 2020, que contiene el correspondiente dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas.
4. A través de la resolución CAL-2019-2021-241, de 18 de abril de 2020, el Consejo de Administración Legislativa calificó y dispuso remitir el referido proyecto a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa de la Asamblea Nacional del Ecuador.
5. Ante la presentación de varios proyectos de ley, por parte de distintos asambleístas, relacionados con el proyecto mencionado en el párr. 3 *supra*, el Consejo de Administración Legislativa aprobó la resolución CAL-2019-2021-261, de 21 de abril de 2020, en la que se resolvió:

Artículo 1.- Los proyectos de ley que hayan sido presentados y calificados por el Consejo de Administración Legislativa, así como los que se llegasen a presentar y calificar hasta el 24 de abril de 2020, relacionados con la Emergencia Sanitaria Nacional provocada por la pandemia del Covid-19, serán considerados como insumos para los Proyectos calificados como urgentes en materia económica remitidos por el Ejecutivo, por las Comisiones Especializadas Permanentes, del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, y del Régimen Económico Tributario y su Regulación y Control, respectivamente.

6. Según se menciona en el informe para primer debate, constante en el memorando AN-CDEP-2020-0011-M, aprobado el 27 de abril de 2020, se realizaron diez sesiones de trabajo en la mencionada comisión legislativa, en las que se registraron ochenta y ocho intervenciones, y se recibieron ciento veinticinco observaciones por escrito.
7. El primer debate del referido proyecto se realizó los días 30 de abril, 1, 2 y 4 de mayo de 2020.
8. Según se menciona en el informe para segundo debate, constante en el memorando AN-CDEP-2020-0015-M, aprobado el 10 de mayo de 2020, se realizaron cinco sesiones de trabajo en la referida comisión legislativa, en las que se registraron treinta y uno intervenciones, y se recibieron doscientas ochenta y cinco observaciones por escrito.
9. Los días 13, 14 y 15 de mayo de 2020, se realizó el segundo debate y se aprobó el mencionado proyecto de ley.
10. El 9 de junio de 2020, el presidente de la República objetó parcialmente el proyecto de ley. El mencionado veto contenía treinta y dos objeciones.
11. Los días 18 y 19 de junio de 2020 la Asamblea Nacional se allanó a 22 objeciones y se ratificó en diez disposiciones del proyecto originalmente aprobado.
12. En el suplemento del registro oficial 229, de 22 de junio de 2020, se publicó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (“**Ley de Apoyo Humanitario**”, “**ley impugnada**” o “**LOAH**”). La disposición reformativa sexta de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el primer suplemento del registro oficial 434, de 19 de abril de 2021, sustituyó la disposición transitoria vigésima primera de la Ley de Apoyo Humanitario.

Acuerdos ministeriales MDT-2020-132 y MDT-2020-133

13. El 15 de julio de 2020, se emitieron los acuerdos ministeriales MDT-2020-132 y MDT-2020-133, que contienen las Directrices para el registro de las modalidades y acuerdos laborales establecidos en el capítulo III de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (“**acuerdo ministerial 132**”) y las Directrices para la aplicación de la reducción emergente de la jornada de trabajo, establecida en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (“**acuerdo ministerial 133**”), respectivamente.

14. Los acuerdos ministeriales 132 y 133 se publicaron en la edición especial del registro oficial 824, de 27 de julio del 2020. Finalmente, en la edición especial del registro oficial 843, de 31 de julio de 2020, se publicó una fe de erratas del acuerdo ministerial 132, especificando que la disposición relativa al contrato especial emergente correspondía a su artículo 4 y no al 3.

1.2. Actuaciones procesales

15. El 30 de abril de 2020, Sylvia Bonilla Bolaños, presidenta de la Comisión Ecuánica de Derechos Humanos (“CEDHU”); Christian Alberto Garcés Hidalgo, secretario general del Sindicato “SITRAEPMURS-RUMIÑAHUI -A”; Fernando Patricio Viracocha Viracocha y Ángel Wilfrido Reinoso Núñez, dirigentes del sindicato “SITRAEPMURS-RUMIÑAHUI -A”; Juan Carlos Ayala Colcha, representante de los trabajadores de las organizaciones sindicales que constituyen el Distrito 17D11 en Salud y Zeyda Irene Enríquez Benavidez, dirigente sindical, demandaron la inconstitucionalidad del artículo 1 de la resolución MDT-2020-23 de 29 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Trabajo. La referida demanda dio origen al caso **7-20-IA**. En auto de 5 de junio de 2020, la jueza sustanciadora a ese entonces dispuso que se complete la demanda de conformidad con el artículo 79.5 de la LOGJCC. En escrito de 12 de junio de 2020, Sylvia Bonilla Bolaños cumplió con lo dispuesto en la providencia antes referida.
16. El 4 de mayo de 2020, Gabriel Eduardo Castillo Jaramillo y Saúl Adrián Sánchez Flores, por sus propios y personales derechos demandaron la inconstitucionalidad del artículo 1 de la resolución MDT-2020-23 de 29 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Trabajo. La referida demanda dio origen al caso **17-20-IN**.
17. El 22 de junio de 2020, Alejandro Lorenzo Vanegas Cortázar demandó la inconstitucionalidad de los arts. 18.3, 19 y 20 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19. La referida demanda dio origen al caso **37-20-IN**.
18. El 24 de junio de 2020, Raúl Estupiñán Tello Benalcázar demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **38-20-IN**. En auto de 27 de julio de 2020, el juez sustanciador a ese entonces dispuso que se complete la demanda de conformidad con el artículo 79.8 de la LOGJCC. En escrito de 31 de julio de 2020, el accionante cumplió con lo dispuesto en la providencia antes referida.
19. El 24 de junio de 2020, la Central Unitaria de Trabajadores (“CUT”) demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18.3, 19, 20, 21, las disposiciones reformativas primera, segunda y tercera y la disposición transitoria vigesimosegunda de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **39-20-IN**. En auto de 31 de julio de 2020, la jueza sustanciadora a ese entonces dispuso que se complete la demanda de conformidad con el artículo 79.8 de la LOGJCC. En escrito de 4 de agosto de 2020, el accionante cumplió con lo dispuesto en la providencia antes referida.

20. El 25 de junio de 2020, Geovanni Javier Atarihuana Ayala demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **40-20-IN**.
21. El 29 de junio de 2020, Rafael Lenin Sánchez Espinoza demandó la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **43-20-IN**.
22. El 30 de junio de 2020, Industrias Omega C.A. demandó la inconstitucionalidad de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **46-20-IN**.
23. El 2 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, de las disposiciones reformativas primera y segunda y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **49-20-IN**.
24. El 2 de julio de 2020, la Asociación Nacional de Exportadores y Productores de Flores del Ecuador (“**EXPOFLORES**”) demandó la inconstitucionalidad de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **50-20-IN**.
25. El 2 de julio de 2020, la Unión General de Trabajadores del Ecuador (“**UGTE**”) demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **51-20-IN**.
26. El 2 de julio de 2020, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (“**CEDOCUT**”), por sus propios derechos, demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **52-20-IN**.
27. El 3 de julio de 2020, Víctor Manuel Ávila Noguera, Diana Elisa Vargas Estrella, Alex Santiago Calvopiña y Luis Alberto Arrobo Vega demandaron la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera, segunda y cuarta de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **54-20-IN**.
28. El 6 de julio de 2020, Laura Isabel Vargas Torres, presidenta de la Unión Nacional de Trabajadores de la Educación (“**UNE**”), por sus propios derechos demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **56-20-IN**.
29. El 9 de julio de 2020, Edison Fernando Ibarra Serrano, Jaime Arciniega Aguirre, Francisco Marcelo Solórzano Avilés y Rosa Angélica Argudo Coronel, integrantes del Colectivo

Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano, por sus propios derechos; Iván Kennedy Bastidas Ordoñez, por sus propios derechos y como representante de la Confederación Nacional de Servidores Públicos (“**CONASEP**”); y, Rogelio Gualán Japón, por sus propios derechos y como representante de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, demandaron la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17 (primer inciso), 18, 19, 20, y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **61-20-IN**.

30. El 10 de julio de 2020, Jorge Patricio Tenesaca Rojas, por sus propios derechos y como representante del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador (“**ENLACE**”) demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **62-20-IN**.
31. El 14 de julio de 2020, Luis Javier Bustos Aguilar demandó la inconstitucionalidad de la disposición interpretativa única de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **64-20-IN**.
32. El 15 de julio de 2020, Caterina Costa Von Buchwald, el Comité Empresarial Ecuatoriano, la Federación Nacional de Cámaras de Industrias del Ecuador, la Federación de Cámaras de Comercio del Ecuador, la Federación Ecuatoriana de Cámaras de la Construcción y la Federación Ecuatoriana de Exportadores (“**FEDEXPOR**”) demandaron la inconstitucionalidad del artículo 17 (segundo inciso) y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **65-20-IN**.
33. El 15 de julio de 2020, Hoover Delgado Hurtado, por sus propios derechos y como representante de la Confederación de Trabajadores de la Construcción, Madera y Afines del Ecuador demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18 y 20 y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **66-20-IN**.
34. El 15 de julio de 2020, la Asociación de Ex trabajadores y Jubilados de la Empresa Pública Petroecuador (“**ASO-EXTJ-EPP**”) demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **67-20-IN**.
35. El 21 de julio de 2020, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres, CEOSL demandó la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **70-20-IN**.
36. El 24 de julio de 2020, la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas Bananeros y Campesinos, ASTAC y ASTAC Mujeres demandaron la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera, segunda y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario, además de las disposiciones transitorias segunda y tercera del acuerdo ministerial 132 y de los arts. 3, 4, 5, 6, 8 y 10 del acuerdo ministerial 133. La referida demanda dio origen al caso **71-20-IN**.

37. El 31 de julio de 2020, Edison Fernando Ibarra Serrano y Jaime Arciniega Aguirre, por sus propios derechos y como representantes del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano (“**CPLÉ**”) e Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, por sus propios derechos y como representante de la Confederación Nacional de Servidores Públicos (“**CONASEP**”), demandaron la inconstitucionalidad del acuerdo ministerial 133. La referida demanda dio origen al caso **77-20-IN**.
38. El 21 de septiembre de 2020, la Federación Nacional de Obreros de los Consejos y Gobiernos Provinciales del Ecuador (“**FENOGOPRE**”), la Federación Nacional de Trabajadores Municipales del Ecuador (“**FNTME**”), la Central Única de Trabajadores Azucareros del Ecuador (“**CUTAE**”), la Asociación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Saneamiento (“**ANTAPS**”), la Confederación de Empleados Municipales (“**CEEM**”) y la Federación Nacional de Asociaciones de Empleados de los Gobiernos Provinciales del Ecuador (“**FENACOPE**”) demandaron la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18.2, 19, 20, 21 y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **90-20-IN**.
39. El 16 de mayo de 2024, Freddy Javier Briones Delgado demandó la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario. La referida demanda dio origen al caso **48-24-IN**.
40. Mediante auto de 20 de julio de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión admitió a trámite la demanda planteada en el caso 49-20-IN, negó la suspensión provisional de las disposiciones impugnadas y requirió a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas cuestionadas, así como dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
41. De igual forma, los correspondientes tribunales de la Sala de Admisión admitieron a trámite las restantes demandas y dispusieron su acumulación al caso 49-20-IN. Además, en los autos de 11 de agosto y de 13 de octubre de 2020, en los casos 71-20-IN y 77-20-IN, se requirió la intervención del Ministerio de Trabajo, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los acuerdos ministeriales 132 y 133.
42. El juez sustanciador, Alí Lozada Prado, en providencia de 8 de octubre de 2020 avocó conocimiento del caso 49-20-IN y acumulados (37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 43-20-IN, 46-20-IN, 50-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 54-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 64-20-IN, 65-20-IN, 66-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN). Además, en providencia de 22 de octubre de 2020 avocó conocimiento de los casos 90-20-IN y 77-20-IN, acumulados al caso 49-20-IN y convocó a audiencia pública a las partes procesales y a todo quien tuviese interés en los casos, diligencia que se llevó a cabo de forma telemática el 29 y 30 de octubre de 2020.
43. A la audiencia pública asistieron los accionantes, con excepción del correspondiente a la causa 37-20-IN, y como legitimados pasivos, los representantes de la Asamblea Nacional, la

Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General del Estado. En calidad de *amici curiae*, comparecieron: Milton David Salazar Páramo, en representación de Bolena, Género y Diversidades; Marcela Priscila Holguín Naranjo y Carlos Vallejo, asambleísta por la provincia de Pichincha y representante de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social y su abogado, respectivamente; Oswaldo Ramiro Lituma Gallardo y Carlos Vallejo; Edgar Luis Sarango Correa, en representación de la Confederación de Trabajadores del Ecuador (“CTE”); Vivian Isabel Idrovo Mora; Henry Damián Jiménez Herrera; Angélica Ximena Porras Velasco, en representación de la Internacional de Servidores Públicos (“ISP”); Gayne Villagómez Weir; Alba Guevara Bárcenas y Guillermo Ortega Caicedo; Iván Andrés Muñoz Bailón, en representación de la Clínica de Litigio Jurídico en Derecho Constitucional de la Escuela de Derecho de la Universidad de Guayaquil; Berennice Belén Gaona Loaiza y Andrea Estefanía Rivera Bermello, en representación del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (“CDH”); Washington Esteban Baquero Correa; David Israel Romero Mendoza y Niki Estefano Sánchez Berrazueta; Liliana Elizabeth Durán Aguilar, asambleísta Nacional Coordinadora del Grupo Parlamentario por los Derechos de Trabajadores y la Seguridad Social; José Miguel Acosta Lascano y Angélica Verónica Lapo Chérrez, por sus propios derechos y en representación del Grupo de Abogados y de los Jóvenes de la Revolución Ciudadana; Bárbara Terán, en representación de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito; Joaquín Chaluisa, como asesor de la Organización Sindical Única Nacional de Trabajadores del Ministerio de Salud (“OSUNTRAMSA”); Jonathan Edmundo Salazar Lema, en representación del Ministerio de Economía y Finanzas; Ricardo Lara Aranha y Ana Paula Flores Larrea en representación del Centro de Investigación y Estudios de Derechos Humanos; Engreed Geesel Argüello Piedra; Fernando Ibarra Serrano, en representación del Colectivo Coordinación Nacional de Trabajadores Despedidos; José Reinaldo Hidalgo Pallares, Director General de la Corporación de Estudios para el Desarrollo (“CORDES”); María José Arrobo Barragán, en representación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC; María Rosa Cabrera Berru, técnica docente de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca; Diego Idrovo Torres, en representación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca; y, Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia, director de programas de posgrado en Derecho de la Universidad Indoamérica.

44. Adicionalmente, en calidad de *amici curiae*, presentaron documentos las siguientes personas: asambleísta Marcela Holguín y Carlos Vallejo; Gayne Villagómez; Alba Guevara; Washington Esteban Baquero Correa, Luis Carlos Fernández, Alfonso Isaac Buitrón Cevallos, Édison Javier Carrillo Vizcaíno; Elsa Ojeda Delgado; Iván Patricio Tinillo Ortiz; Andrés Arauz Galarza; Ferdinan Arturo Álvarez Zambrano y otros; la Confederación de Trabajadores del Ecuador; la Internacional de Servicios Públicos (representada por Angélica Porras y Rosa Pavanelli); la Clínica Jurídica de la Universidad de Guayaquil, el Comité Permanente de Defensa de los Derechos Humanos y el Colectivo Coordinación Nacional de Trabajadores Despedidos (representado por Juan Vinicio Mosquera Salazar y Fernando Ibarra Serrano).
45. Finalmente, en providencia de 28 de noviembre de 2024 el juez sustanciador avocó conocimiento de los casos 17-20-IN, 7-20-IA y 48-24-IN, cuyas demandas fueron admitidas a

trámite por los correspondientes tribunales de la Sala de Admisión, las que, entre otros, dispusieron su acumulación al caso 49-20-IN.

2. Competencia

- 46.** De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los arts. 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Las pretensiones y sus fundamentos

- 47.** Los accionantes del caso **17-20-IN**, pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la resolución MDT-2020-23.

- 48.** Como fundamento de su pretensión, los accionantes formularon los siguientes cargos:

48.1. La resolución cuestionada sería contraria al principio de legalidad, competencia y seguridad jurídica, previstos en los arts. 82 y 132.6 de la Constitución, porque se estarían restringiendo derechos a través de una “simple resolución” dictada por el Ministerio de Trabajo.

48.2. La resolución impugnada al no señalar que el virus del COVID-19 es un eminente factor de riesgo para todos aquellos trabajadores que no pueden trabajar desde casa vulneraría el principio de aplicación directa de las normas constitucionales y de las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables. En este contexto, los accionantes refieren que la norma impugnada inobservaría criterios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (su resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020, denominada Pandemia y derechos humanos en las Américas, que contiene una serie de recomendaciones a los Estados para garantizar derechos de la población en el contexto de la pandemia) y de la Organización Internacional del Trabajo (compilado de las respuestas a las preguntas más frecuentes relacionadas con las normas internacionales y la enfermedad del coronavirus).

48.3. Los accionantes afirman que la norma impugnada sin contar con un sustento técnico y científico sólido habría desconocido la realidad que atravesó el país en relación con la calamidad pública originada por la pandemia de COVID-19 y, consecuentemente, el factor de riesgo de las personas que por sus actividades se vieron imposibilitadas de realizar trabajo remoto (por ejemplo, los recolectores de basura, personal de ventas en supermercados y farmacias, fuerza pública, agentes de tránsito, informales, entre otros).

- 49.** Los accionantes del caso **7-20-IA**, pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la resolución MDT-2020-23.

- 50.** Como fundamento de su pretensión, los accionantes formularon los siguientes **cargos**:
- 50.1.** La resolución impugnada al determinar que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no es una enfermedad profesional y al establecer como excepción el cumplimiento de “condiciones imposibles” para los trabajadores sería contraria al principio de aplicación directa de las normas constitucionales y de las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables. A criterio de los accionantes, la norma impugnada inobservaría el criterio de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) respecto de que “la enfermedad del COVID-19 y el trastorno del estrés postraumático contraído por la exposición en el trabajo, podría considerarse como enfermedad profesional”, eso en el contexto de la recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002 (núm.194), que recomendaría que “la lista nacional de enfermedades profesionales deberá incluir, entre otros casos, enfermedades causadas por agentes biológicos en el trabajo cuando se haya establecido científicamente o por métodos adecuados a las condiciones y prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a dichos agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador”.
- 50.2.** La resolución impugnada al establecer una excepción que implicaría el cumplimiento de “condiciones imposibles” para los trabajadores sería contraria al derecho al trabajo, entendido como el derecho desarrollar actividades laborales en ambientes saludables y condiciones seguras y dignas, previstos en los arts. 33 y 326.5 de la Constitución. Para fortalecer su argumento, los accionantes presentaron testimonios de trabajadores de la Empresa Pública Municipal de Residuos Sólidos, Rumiñahui-Aseo y de trabajadores de salud Distrito 17D11, en relación con sus actividades y su riesgo de contagio con el virus de la COVID -19.
- 51.** El accionante del caso **37-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 18.3, 19 y 20 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 52.** Como fundamento de su pretensión, el accionante formuló los siguientes cargos:
- 52.1.** Respecto del artículo 18.3 de la ley impugnada:
- 52.1.1.** Al establecer que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo sean obligatorios incluso para los trabajadores que no los suscriban, sería contrario a la libertad de contratación prevista en el artículo 66.16 de la Constitución.
- 52.1.2.** Al prever que la negociación de los contratos colectivos se realice con los representantes legítimos de los trabajadores y no con sus representantes legales dicho acuerdo, sería contrario a la contratación colectiva garantizada en el artículo 326.13 de la Constitución.

- 52.1.3.** Al habilitar la negociación de los contratos colectivos para empeorar las condiciones laborales de los trabajadores con dicho acuerdo, también sería contrario a la contratación colectiva, garantizada en el artículo 326.13 de la Constitución; y, además, a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución.
- 52.2.** El artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario, que reintroduce un contrato de trabajo a plazo fijo, el especial emergente, sería contrario al principio de no regresividad de los derechos fundamentales, establecido en el artículo 11.8 de la Constitución. El accionante señala que esta reforma al régimen laboral es desproporcionada y no cuenta con una debida justificación.
- 52.3.** El artículo 20 de la ley impugnada, al establecer la reducción emergente de la jornada de trabajo, permite pagar a los trabajadores hasta un cuarenta y cinco por ciento (45%) menos de su remuneración en supuestos de caso fortuito o fuerza mayor calificados discrecionalmente por el empleador y sin un procedimiento administrativo previo, establecería una forma de subempleo y, por lo tanto, sería contrario el artículo 326.1 de la Constitución, que establece el deber estatal de impulsar su eliminación. Finalmente, el accionante afirma que no existe una justificación del plazo de reducción de la jornada laboral.
- 53.** El accionante del caso **38-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18.3, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 54.** Como fundamento de sus pretensiones, el accionante formuló los siguientes cargos:
- 54.1.** El artículo 16 de la ley cuestionada, al permitir que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo disminuyan los beneficios económicos de los trabajadores, vulneraría el derecho al trabajo contenido en el artículo 33 de la Constitución. El accionante señala que esta norma desconoce la asimetría de las relaciones entre trabajadores y empleadores e implica una forma de precarización laboral.
- 54.2.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al establecer que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo sean obligatorios incluso para los trabajadores que no los suscriban sería incompatible con el artículo 327 de la Constitución, que establece que la relación laboral entre trabajadores y empleadores debe ser bilateral y directa.
- 54.3.** Los arts. 19 y 20 de la ley impugnada, que permiten la disminución de la remuneración de los trabajadores mediante el contrato especial emergente y la reducción emergente de la jornada de trabajo, serían incompatibles con los arts. 11.2, 326.2 y 328 de la Constitución, por ser discriminatorios, atentar contra los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales y contradecir la noción constitucional de salario digno, pues no permitirían a los trabajadores y a sus familias satisfacer sus necesidades básicas (como alimentación, salud y vivienda).

- 54.4.** El artículo 21 de la ley cuestionada, al permitir que el empleador fije unilateralmente el período de vacaciones de sus trabajadores, sería contrario al principio de no regresividad de los derechos fundamentales, establecido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 11.8 de la Constitución.
- 55.** La organización accionante del caso **39-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17 (inciso primero), 18.3, 19, 20, 21, disposiciones reformativas primera, segunda y tercera y la disposición transitoria vigésima segunda de la Ley de Apoyo Humanitario. Además, solicita que se declare la inconstitucionalidad de normas conexas que se llegaren a identificar en la tramitación de la presente causa.
- 56.** Como fundamento de su pretensión, la organización accionante esgrimió los siguientes cargos:
- 56.1.** Los arts. 16 y 17 (inciso primero) de la ley impugnada, al permitir que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo disminuyan los beneficios económicos de los trabajadores y que se impongan sanciones por su incumplimiento, serían contrarios a los arts. 11.4, 11.8 y 326.11 de la Constitución, que prohíben la renuncia de los derechos de los trabajadores, así como la restricción y la no regresividad de los derechos fundamentales. La organización accionante considera que estas disposiciones desconocen la asimetría de las relaciones laborales, lo que permitiría a los empleadores imponer condiciones que afecten los ingresos de los trabajadores, condiciones cuyo incumplimiento, además, las disposiciones impugnadas sancionan.
- 56.2.** El inciso primero del artículo 17 de la ley cuestionada, al prever sanciones al trabajador por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, sería contrario al principio de reserva de ley contenido en los arts. 76.3 y 132.2 de la Constitución, puesto que dicha norma no debió establecerse a través de un proyecto de ley de urgencia económica, que tiene un debate reducido, y menos aún en el contexto de la pandemia del COVID-19, que dificultó la participación democrática en el proceso de aprobación de esta ley.
- 56.3.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al establecer que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo sean obligatorios incluso para los trabajadores que no los suscriban sería contraria al artículo 327 de la Constitución, que establece que la relación laboral entre trabajadores y empleadores debe ser bilateral y directa.
- 56.4.** El accionante afirma que, por su forma de terminación, el contrato especial emergente (previsto en el artículo 19 de la ley impugnada) sería una forma de precarización laboral, precarización prohibida por el artículo 327 de la Constitución y que vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución. Al respecto, la referida organización señala que la terminación de este tipo de contratos, aun cuando el empleador así lo decida de forma unilateral, no genera el deber de pagar una indemnización por despido intempestivo. Además, señala que el plazo máximo de este tipo de contratos, de 2 años, incluida su

renovación, sería desproporcionado, considerando la escueta justificación contenida en la parte considerativa de la ley y el tiempo de paralización de actividades producto del COVID-19.

- 56.5.** El artículo 20 de la ley cuestionada, que prevé la reducción emergente de la jornada de trabajo, en virtud de la cual se disminuye proporcionalmente la remuneración del trabajador hasta en un cuarenta y cinco por ciento (45%), sería una forma de contratación por horas, en contradicción con el inciso segundo del artículo 327 de la Constitución. El tiempo máximo de esta reducción, que corresponde a dos años, también es acusado de desproporcionado pues “excede 8 veces el tiempo de la paralización más notoria de las actividades productivas”.
- 56.6.** El artículo 21 de la Ley de Apoyo Humanitario, que habilita al empleador a imputar a vacaciones el tiempo de paralización de labores, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos contenidos en los arts. 11.6, 229 inciso segundo y 326.2 de la Constitución.
- 56.7.** El inciso segundo de la disposición reformativa tercera de la ley cuestionada, al no establecer el consentimiento de los servidores públicos como un requisito para establecer el teletrabajo, sería contrario al principio de igualdad y no discriminación y al derecho a tener un trabajo libremente escogido, invocando para el efecto los arts. 11.2 y 33 de la Constitución. Este alegato se formula comparando lo previsto en la disposición impugnada con la disposición reformativa primera de la Ley de Apoyo Humanitario, relativa a los trabajadores amparados por el Código de Trabajo, que sí establecería este requisito.
- 56.8.** Las disposiciones reformativas primera y tercera de la ley impugnada, que establecen el derecho de los teletrabajadores a una desconexión mínima de doce (12) horas consecutivas, sería contrario al principio de no regresividad, previsto en el artículo 11.8 de la Constitución y el artículo 2 del Convenio de la OIT, porque la jornada laboral previa a esta reforma correspondía a ocho horas.
- 56.9.** Las disposiciones reformativa primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario, establecen que el empleador debe proveer de equipos, elementos de trabajo e insumos necesarios para el desarrollo del teletrabajo; lo que sería insuficiente porque no incluye un mecanismo compensatorio para el trabajador por los costos en que incurre por los servicios de internet y energía eléctrica.
- 56.10.** La disposición reformativa segunda de la ley impugnada, que prevé a los síndromes respiratorios agudos causados por virus como una enfermedad profesional solo del personal de salud, sería contraria a los derechos a la igualdad y a trabajar en un ambiente sano, establecidos en los arts. 11.2 y 326.5 de la Constitución, por no dar el mismo trato al resto de trabajadores.

- 56.11.** La disposición transitoria vigésimo segunda de la ley impugnada, que permitiría activar los aeropuertos de Galápagos para viajes internacionales, sería contraria al derecho a la restauración de la naturaleza, contenido en el artículo 72 de la Constitución, por cuanto pone en grave riesgo los ecosistemas existentes en el referido parque nacional.
- 57.** El accionante del caso **40-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 58.** Para fundamentar su pretensión, el accionante expuso los siguientes cargos:
- 58.1.** El primer inciso del artículo 16 de la ley impugnada, al establecer los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, con reducción de los beneficios económicos a favor del trabajador, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, contemplados en el artículo 326.2 de la Constitución. El accionante considera que se afectarían los derechos adquiridos de los trabajadores por ser la parte más débil en la relación laboral, quienes aceptarían imposiciones, mediante estos acuerdos, para evitar la pérdida de su empleo y señala que la consiguiente disminución de su remuneración impactará en varios de sus derechos, entre otros, a tener una vida digna, alimentación y salud.
- 58.2.** El inciso tercero del artículo 16 de la ley cuestionada, que prevé que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo sean bilaterales y prevalezcan sobre cualquier otro acuerdo o contrato, sería contrario a la contratación colectiva y a la organización sindical establecidas en el artículo 326 (números 7, 8, 9 y 13) de la Constitución. El accionante señala que esta regulación, en la práctica, implica desconocer los contratos colectivos vigentes.
- 58.3.** El artículo 18.3 de la Ley de Apoyo Humanitario, que permite extender los efectos de los acuerdos alcanzados con la mayoría de los trabajadores de un mismo empleador a todos ellos, sería contrario a la contratación colectiva e, inclusive, a una contratación bilateral, previstas en los arts. 326.13 y 327 de la Constitución. Además, el accionante afirma que la indeterminación respecto de qué mayoría sería la pertinente en este caso implicaría que únicamente se requiera de una mayoría simple para modificar las condiciones económicas de la relación laboral.
- 58.4.** El artículo 18.4 de la ley impugnada, que prevé que la imposibilidad de suscribir acuerdos de preservación de fuentes de trabajo que sean imprescindibles para la subsistencia de la empresa, habilita que se inicie un proceso de liquidación, lo que sería contrario al artículo 326.1 de la Constitución, al poner en situación de precariedad a los trabajadores.
- 58.5.** El artículo 19 de la ley impugnada, al incorporar la modalidad de contrato especial emergente, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto es contrario al tiempo mínimo de duración de un

contrato de trabajo establecido en el artículo 14 del Código de Trabajo, que no ha sido derogado.

- 58.6.** El artículo 19 de la ley impugnada, al incorporar la modalidad de contrato especial emergente vulnera el derecho a una vida digna, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución, ya que esta nueva modalidad contractual permite que, con la disminución de la jornada de trabajo y de la remuneración, los trabajadores no puedan satisfacer sus necesidades básicas ni las de su familia.
- 58.7.** El artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario, sobre la reducción emergente de la jornada de trabajo y su correlativa reducción de la remuneración, sería contraria a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos, previstos en el artículo 326.2 de la Constitución. El accionante afirma que esta reducción de la remuneración tornaría imposible que los trabajadores puedan vivir de una manera digna, es decir, satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.
- 58.8.** El artículo 21 de la ley cuestionada, al permitir que el empleador compense los días de inasistencia al trabajo como vacaciones devengadas, sería contrario al derecho al descanso, contenido en el artículo 66.2 de la Constitución, por cuanto impide que los trabajadores en aislamiento forzoso gocen de su derecho a vacaciones.
- 59.** El accionante del caso **43-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 60.** Para fundamentar su pretensión, el accionante esgrime como cargo, que el señalado artículo 20, al permitir la reducción de la jornada de trabajo y de la consiguiente remuneración, inobserva los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos y de que ninguna norma puede restringir el contenido de los derechos, principios contenidos en los arts. 11.4 y 326.2 de la Constitución. El accionante señala que la variación de la jornada laboral y la disminución de la remuneración afecta al contenido esencial del derecho al trabajo, el que no puede ser restringido, y que los trabajadores, por temor a perder su trabajo, se verán obligados a aceptar una disminución significativa de su remuneración, lo que no les permitirá vivir de una forma digna.
- 61.** La compañía accionante del caso **46-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 62.** Como fundamento de su pretensión, la compañía accionante esgrime el siguiente cargo: La disposición interpretativa única de la Ley de Apoyo Humanitario, que habría establecido que la fuerza mayor opere como causal de terminación del contrato de trabajo en un solo supuesto, la culminación definitiva de la actividad económica del empleador habría reformado el artículo 169 del Código del Trabajo en lugar de interpretarlo. Por tal motivo, esta disposición sería contraria a los siguientes preceptos:

- 62.1.** El principio de legalidad, contemplado en el artículo 226 de la Constitución, ya que la disposición impugnada habría inobservado el límite de su potestad interpretativa establecido en el artículo 120.6 de la Constitución.
- 62.2.** La seguridad jurídica, contenida en el artículo 82 de la Constitución, porque la disposición impugnada tiene un efecto retroactivo que no corresponde a una norma reformativa (artículo 7 del Código Civil). En apoyo a este argumento, la compañía accionante cita las sentencias 126/1987, del Tribunal Constitucional del Reino de España, y C-076/07, de la Corte Constitucional de la República de Colombia.
- 62.3.** El derecho al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución, porque el contrato de trabajo subsistiría, incluso frente a hechos irresistibles, impredecibles y ajenos a la voluntad de las partes que cause la imposibilidad de seguir prestando los servicios lícitos y personales. La compañía accionante considera que los empleadores se verán obligados a continuar pagando la remuneración a los trabajadores sin una contraprestación, situación que sería insostenible a largo plazo.
- 62.4.** El deber de fomentar el pleno empleo, contenido en el artículo 326.1 de la Constitución, porque la norma impugnada representa un obstáculo para preservar los puestos de trabajo.
- 63.** La institución accionante del caso **49-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 18.3, 19, 20, 21, 22, 23, 24, de las disposiciones reformativas primera y segunda y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 64.** Como fundamento de sus pretensiones, la institución accionante expone los siguientes cargos:
- 64.1.** El artículo 16 de la ley impugnada, al permitir acuerdos (de preservación de fuentes de trabajo) que modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad y no regresividad de derechos, establecidos en los arts. 11.8 y 326.2 de la Constitución.
- 64.2.** El artículo 16 de la ley impugnada, al permitir acuerdos (de preservación de fuentes de trabajo) que modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral, sería contrario al principio *pro homine*, contenido en el artículo 11.5 de la Constitución. La institución accionante considera que esta disposición afectará el ejercicio de los derechos fundamentales porque los trabajadores aceptarán las nuevas condiciones para conservar su trabajo y asegurar un ingreso económico mínimo, es decir, por no haber considerado la asimetría propia de las relaciones laborales. Finalmente, indica que estas modificaciones en la relación laboral debieron ser temporales y excepcionales, por el contexto de la emergencia sanitaria del COVID-19, y no permanentes.

- 64.3.** El artículo 17 de la ley cuestionada, al establecer sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, sería contrario al artículo 11.7 de la Constitución y a varios instrumentos internacionales por cuanto estos acuerdos, en su mayoría, serán aceptados por la fuerza de las circunstancias y en detrimento de los derechos de los trabajadores.
- 64.4.** El artículo 18 de la Ley de Apoyo Humanitario, al no especificar qué órgano debe verificar las condiciones mínimas de validez de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo y por no establecer medidas para promover la consulta y la participación de las organizaciones de trabajadores, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y al diálogo social dispuesto por la Constitución en sus arts. 82 y 326.10.
- 64.5.** El artículo 18.3 de la Ley de Apoyo Humanitario, al establecer la obligatoriedad de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo que se alcancen con la mayoría de los trabajadores, sería contrario a la libertad de los trabajadores y al principio de irrenunciabilidad de derechos, previstos en los arts. 11 y 326.2 de la Constitución, al imponer a los trabajadores condiciones en las que no consintieron.
- 64.6.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al permitir que la negociación del contrato colectivo vigente se realice con los representantes legítimos de los trabajadores vulneraría el derecho a la contratación colectiva, contenido en el artículo 326.13 de la Constitución, pues no toma en cuenta a los representantes legales de los sindicatos.
- 64.7.** El artículo 19 de la ley cuestionada, al establecer el contrato especial emergente, sería contrario al derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, porque es posible trasladar a esta modalidad a los trabajadores contratados a plazo indefinido, en detrimento de sus condiciones laborales y, en caso de ser despedidos, sin derecho a percibir una indemnización.
- 64.8.** El artículo 19 de la ley cuestionada, al establecer el contrato especial emergente, sería contrario al principio de igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 11.2 de la Constitución, ya que los trabajadores contratados bajo la nueva modalidad se encontrarán en una situación menos favorable que los trabajadores que mantengan un contrato de plazo indefinido.
- 64.9.** El artículo 20 de la ley impugnada, que habilita la reducción emergente de la jornada laboral y su correspondiente remuneración, sería contrario al principio de intangibilidad de los derechos y a los derechos a una vida digna, a la no precarización laboral y a un salario digno, contenidos en los arts. 11.7, 66.2, 326.2, 327 y 328 de la Constitución, por cuanto la reducción de la remuneración haría imposible que los trabajadores puedan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.
- 64.10.** El artículo 21 de la Ley de Apoyo Humanitario, al permitir que los empleadores notifiquen de forma unilateral el cronograma de vacaciones y la compensación de

los días de inasistencia al trabajo por la pandemia, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad y de no regresividad de los derechos contenidos en los arts. 11.8 y 326.2 de la Constitución y en las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. La institución accionante señala que esta norma: (i) anula cualquier posibilidad de que los trabajadores puedan escoger libremente sus vacaciones y (ii) habilita a que el empleador deje de considerar cualquier justificación de la inasistencia, dejando a su arbitrio el ejercicio del derecho a vacaciones de sus trabajadores.

- 64.11.** El artículo 24 de la ley cuestionada, al establecer una preferencia en la contratación de trabajadores locales, vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 66.4 de la Constitución. La institución accionante señala que la referida norma es oscura en relación con el alcance de lo “local” y que la falta de una medida de acción afirmativa motivada y razonable, según parámetros establecidos en normas jurídicas claras, implica una discriminación en contra de otros grupos o categorías de trabajadores.
- 64.12.** La disposición reformativa primera de la ley impugnada, que establece un tiempo mínimo de desconexión de doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas, sería contraria a los derechos al trabajo, al tiempo libre y al principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración, contemplados en los arts. 32, 326.4 y 383 de la Constitución. Según la Defensoría del Pueblo, esta norma implicaría la ampliación de la jornada de trabajo sobre los límites establecidos por el Código del Trabajo y el Convenio 30 de la OIT, sin el pago correspondiente de horas suplementarias.
- 64.13.** La disposición reformativa segunda de la ley impugnada sería discriminatoria, en inobservancia del artículo 66.4 de la Constitución, al no haber establecido como enfermedad profesional a los síndromes respiratorios agudos causados por virus para todos los sectores calificados como estratégicos por el COE Nacional, expuestos como están al COVID-19, sino, exclusivamente para el personal de salud.
- 65.** Cabe señalar que, si bien la institución accionante también solicitó que se declare la inconstitucionalidad de los arts. 22 y 23 y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario, no esgrimió ningún argumento en respaldo de esta pretensión.
- 66.** La organización accionante en el caso **50-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la disposición interpretativa contenida en la Ley de Apoyo Humanitario.
- 67.** Como fundamento de su pretensión, la organización accionante esgrimió los siguientes cargos:
- 67.1.** La disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario sería contraria al principio de legalidad, contemplado en el artículo 226 de la Constitución, en relación con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, porque: (i) la

Asamblea Nacional inobservó el artículo 120.6 de la Constitución al dar la forma de una norma interpretativa (del artículo 169 del Código de Trabajo) a una reforma (de dicha disposición); y, (ii) el presidente de la República no podía iniciar la tramitación de una norma interpretativa mediante un proyecto de urgencia económica ni podía objetar una norma interpretativa aprobada en segundo debate por la Asamblea Nacional.

- 67.2.** La disposición interpretativa de la ley impugnada sería contraria al derecho a la seguridad jurídica, contemplado en el artículo 82 de la Constitución, ya que: (i) al ser catalogada como interpretativa, tiene efectos retroactivos, lo que afecta al principio establecido en el artículo 7 del Código Civil; y, (ii) priva a los trabajadores cesados por esta causal de recibir una indemnización, como correspondía antes de la emisión de la disposición impugnada.
- 67.3.** La disposición interpretativa de la ley cuestionada, al referirse al cese de la actividad económica, trata sobre una materia establecida desde hace más de 50 años en el Código de Trabajo (actualmente, en su actual artículo 193) distinta al caso fortuito y fuerza mayor.
- 68.** La organización accionante en el caso **51-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 69.** Como fundamento de su pretensión, la organización accionante esgrimió los siguientes cargos:
- 69.1.** El primer inciso del artículo 16 de la ley cuestionada, al permitir que trabajadores y empleadores modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral, vulneraría los siguientes preceptos:
- 69.1.1.** El principio de irrenunciabilidad de los derechos, establecido en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución.
- 69.1.2.** El derecho a un trabajo digno, contenido en el artículo 328 de la Constitución, por cuanto una reducción en la jornada de trabajo implica una reducción en la remuneración, lo que ocasionaría que los trabajadores perciban un salario inferior al básico unificado.
- 69.1.3.** El derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, ya que permitiría que el acuerdo pueda tener un tiempo indefinido de duración y, con ello, la reducción de la jornada laboral y del salario. Adicionalmente, afirma la organización, el no haber establecido un tiempo máximo de vigencia del acuerdo resultaría injustificado de acuerdo con los fines de la Ley de Apoyo Humanitario.

- 69.2.** Los incisos segundo y tercero del artículo 16 de la ley impugnada, al establecer que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo sean bilaterales y directos entre el trabajador y el empleador, vulneraría la regla según la cual, para la validez de los acuerdos transaccionales, estos deben realizarse ante una autoridad administrativa, regla contenida en el artículo 326.11 de la Constitución. La organización accionante especifica que esta transgresión se produciría al no prever la participación del Ministerio de Trabajo en este tipo de acuerdos.
- 69.3.** El artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, que prevé sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, no tendría justificación porque estas sanciones buscan la aplicación de acuerdos que serían inconstitucionales al vulnerar derechos laborales, los que son irrenunciables.
- 69.4.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al imponer un acuerdo a los trabajadores que no lo han aceptado, sería contrario a los siguientes preceptos:
- 69.4.1.** El derecho a un trabajo libremente aceptado y escogido, contenido el artículo 33 de la Constitución, puesto que se pretende imponer a la fuerza un acuerdo a trabajadores que no lo han aceptado.
- 69.4.2.** La regla que condiciona la validez de la transacción en materia laboral a que esta no implique la renuncia de derechos, prevista en el artículo 326.11 de la Constitución, al prescindir de la voluntad de cada trabajador a quien se le aplique.
- 69.5.** El artículo 19 de la ley cuestionada, al incorporar la modalidad del contrato especial emergente, vulneraría los siguientes preceptos:
- 69.5.1.** El principio de no regresividad de derechos, establecido en el artículo 11.8 de la Constitución, por cuanto esta nueva modalidad restablece –en la práctica– la contratación a plazo fijo o por horas;
- 69.5.2.** El derecho a tener un salario digno contenido en el artículo 328 de la Constitución, ya que permitiría una reducción de la jornada de trabajo y, en consecuencia, de la remuneración, lo que impediría cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia.
- 69.6.** El artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario, que permite la reducción emergente de la jornada de trabajo, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos y al derecho a recibir un salario digno, previstos en los arts. 326.2 y 328 de la Constitución. Esta regulación implica la reducción proporcional en la remuneración, lo que tornaría imposible que el trabajador cuente con un salario digno, que le permita satisfacer sus necesidades básicas.

- 69.7.** El artículo 21 de la ley impugnada, al permitir que los empleadores notifiquen de manera unilateral el cronograma de vacaciones, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, contenidos en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución y en la recomendación 98 de la OIT, ya que limita el ejercicio del derecho a vacaciones de los trabajadores.
- 69.8.** Las disposiciones reformativas primera y tercera de la ley cuestionada, al establecer que el tiempo de desconexión deberá ser de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas, serían contrarias al principio de no regresividad y al artículo 4 del Convenio 177 de la OIT, al implicar que el trabajador debe estar conectado hasta doce horas continuas, inobservando la jornada máxima de trabajo de ocho horas diarias, establecida en el artículo 47 del Código de Trabajo.
- 70.** El accionante en el caso **52-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por la forma de toda la ley y por el fondo de los arts. 16, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 71.** Como fundamento de su pretensión, el accionante esgrime los siguientes cargos:
- 71.1.** Por la forma, considera que el proceso de aprobación de la ley cuestionada contraviene los siguientes preceptos:
- 71.1.1.** La regla que establece que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia, contenida en el artículo 136 de la Constitución.
- 71.1.2.** El fin de los proyectos de ley de urgencia económica, establecido en el artículo 140 de la Constitución, ya que, por su impacto, este proyecto debió contar con un debate más amplio. Adicionalmente, afirma que la eliminación de los capítulos sobre “Contribuciones temporales y únicas” y la “Cuenta especial de asistencia humanitaria e impulso a la economía”, contradice el fin de la ley.
- 71.2.** El artículo 16, al permitir que mediante un acuerdo trabajadores y empleadores modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral, sería contrario al principio de que es válida la transacción en materia laboral solo si no implica la renuncia de derechos y se celebra ante autoridad administrativa, contenido en el artículo 326.11 de la Constitución. El accionante puntualiza que estas transgresiones se verifican porque la norma impugnada: (i) permite que el empleador acuerde con sus trabajadores la disminución o eliminación de beneficios económicos y la suspensión de beneficios acordados a través de los contratos colectivos; y, (ii) habilita una renuncia de derechos de los trabajadores, sin que ninguna autoridad pública pueda intervenir para tutelar los referidos derechos.

- 71.3.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al establecer la obligación de los acuerdos que se alcancen con la mayoría de los trabajadores, contraviene el artículo 16 de la misma ley, que prevé que el acuerdo sea bilateral y directo con cada trabajador.
- 71.4.** Los párrafos primero y segundo del artículo 19 de la ley impugnada, al establecer la modalidad de contrato especial emergente, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, ya que reintroduce la modalidad contractual a plazo fijo.
- 71.5.** El párrafo tercero del artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario, al permitir pactar una reducción en la jornada de trabajo con impacto en la remuneración, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, consagrados en el artículo 326.2 de la Constitución.
- 71.6.** El párrafo cuatro del artículo 19 de la ley cuestionada, según el cual “el descanso será al menos de veinticuatro horas consecutivas”, sería contrario al principio de progresividad de derechos contenido en el artículo 11.8 de la Constitución, al permitir que se limite el descanso semanal solo a un día, contradiciendo lo establecido en el artículo 50 del Código de Trabajo.
- 71.7.** El artículo 20 de la ley impugnada, al permitir la reducción emergente de la jornada laboral, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto contradice normas del Código de Trabajo que no fueron derogadas (los arts. 47 y 47.1 del referido código).
- 71.8.** El artículo 21 de la Ley de Apoyo Humanitario, al permitir que “los empleadores notifiquen de forma unilateral el cronograma de vacaciones y la compensación de los días de inasistencia al trabajo por la pandemia como vacaciones ya devengadas”, sería contrario a los siguientes preceptos:
- 71.8.1.** El derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por contradecir lo dispuesto sobre el derecho a las vacaciones en el artículo 72 del Código de Trabajo, que no fue derogado.
- 71.8.2.** El principio de intangibilidad de los derechos, previsto en el artículo 326.2 de la Constitución, por cuanto posibilita que la inasistencia al trabajo por la pandemia se la impute a vacaciones.
- 71.9.** Las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario, al exigir en la modalidad de teletrabajo una desconexión de doce (12) horas, sería contrario al principio de que ninguna norma puede restringir el contenido de los derechos, contemplado en el artículo 11.4 de la Constitución, al no prever el pago de horas extraordinarias y suplementarias, en contradicción con los arts. 47 y 61 del Código de Trabajo y 25 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

- 72.** Los accionantes en el caso **54-20-IN**, pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera, tercera y cuarta de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 73.** Como fundamento de sus pretensiones, esgrimen los siguientes cargos:
- 73.1.** El artículo 16 de la ley impugnada, al permitir que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral, sería contrario al principio de irrenunciabilidad de derechos, contenido en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución. Para justificar esta afirmación, los accionantes señalan que: (i) se habría ignorado que las normas del derecho laboral son de orden público, lo que las excluiría de acuerdos entre las partes y, más aún, si se realizan en desmedro de los trabajadores, quienes se encuentran en una situación de desigualdad frente al empleador; (ii) la disposición impugnada permite que los trabajadores despedidos de forma intempestiva se vean afectados con una reducción en su indemnización y en sus años de antigüedad; y, (iii) este tipo de acuerdos son, propiamente, nuevos contratos de trabajo, que se celebran sin que se hayan liquidados los contratos previos.
- 73.2.** El artículo 18.3 de la Ley de Apoyo Humanitario, que establece que son obligatorios los acuerdos que se alcancen con la mayoría de los trabajadores para aquellos que no lo suscriban, sería contrario al principio de irrenunciabilidad de derechos, consagrado en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución. Los accionantes consideran que estos acuerdos dependerán de la decisión unilateral del empleador, que impondrá nuevas condiciones económicas a los trabajadores que no estén de acuerdo con suscribirlas y señalan que esta norma confunde la naturaleza de contratación individual de trabajo con la negociación colectiva, puesto que pretende aplicar conceptos propios de la contratación colectiva a contratos individuales.
- 73.3.** El artículo 20 de la ley impugnada, según el cual, por eventos de fuerza mayor o caso fortuito se puede reducir la jornada laboral, sería incompatible con los principios de irrenunciabilidad, intangibilidad y no regresividad de los derechos laborales, previstos en los arts. 11.6, 11.8 y 326.2 de la Constitución. Así, los accionantes aseveran que el empleador puede reducir la remuneración de manera significativa, lo que impide que el trabajador tenga una vida digna y permite la invocación, de manera injustificada, de la fuerza mayor o el caso fortuito para menoscabar los derechos adquiridos de los trabajadores.
- 73.4.** El artículo 21 de la ley cuestionada, que permite a los empleadores, durante dos años, determinar el cronograma de vacaciones de sus trabajadores e imputar los días de inasistencia al trabajo por la pandemia como vacaciones, vulneraría el derecho de los trabajadores a tener una vida digna, al descanso y al ocio, consagrados en el artículo 66.2 de la Constitución, por cuanto la norma impugnada habilita al empleador para que decida sobre el goce o no del derecho a vacaciones de sus trabajadores.

- 73.5.** Las disposiciones reformativas primera y tercera de la ley cuestionada, al establecer en la modalidad de teletrabajo un tiempo mínimo de desconexión de doce horas al día, quebrantaría el principio de no regresividad de los derechos, puesto que el trabajador deberá laborar doce (12) horas al día y por transgredir el principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración, ya que no impone al empleador la obligación de pagar las correspondientes horas extraordinarias y suplementarias cuando se supera la jornada laboral ordinaria. Adicionalmente, afirman que, en las normas que regulan el teletrabajo, no se consideran los egresos que esta nueva modalidad genera en los trabajadores (consumo de electricidad, equipos, servicio de internet, etc.).
- 73.6.** La disposición reformativa cuarta de la Ley de Apoyo Humanitario, que modifica el artículo 135 de la LOSEP al establecer que se exceptúan del beneficio a percibir la pensión vitalicia a los mandatarios que “hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, y/o de agresión o violencia sexual”, sería inconstitucional por la forma por cuanto no cumpliría con el criterio de generalidad establecido en el artículo 132 de la Constitución y el de abstracción, ni tendría que ver con el objetivo de la ley impugnada. Agregan los accionantes que, si el objetivo de la reforma era generar austeridad fiscal, debió proponerse la eliminación de la pensión vitalicia para todos los exmandatarios y no solo ampliar el régimen de excepciones mediante una norma arbitraria y direccionada.
- 73.7.** La mencionada disposición reformativa cuarta sería contraria al principio de presunción de inocencia, al no exigir una sentencia penal ejecutoriada. Además, se alega que esta norma sería restrictiva de los derechos de los exmandatarios que venían percibiendo el beneficio de la pensión vitalicia.
- 74.** La accionante en el caso **56-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 75.** Como fundamento de su pretensión, la accionante esgrime los siguientes cargos:
- 75.1.** El artículo 16 de la ley cuestionada, que permite la disminución de las prestaciones económicas a favor del trabajador, transgrede los siguientes preceptos:
- 75.1.1.** El principio de irrenunciabilidad de derechos, establecido en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución.
- 75.1.2.** El derecho a un trabajo digno, contenido en el artículo 328 de la Constitución, por cuanto la reducción en la jornada de trabajo implica una reducción en el salario, lo que ocasionaría que los trabajadores perciban ingresos inferiores al básico unificado.

- 75.1.3.** El derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, ya que permitiría que el acuerdo rija de forma indefinida.
- 75.2.** Los incisos segundo y tercero del artículo 16 de la ley impugnada, al establecer que “el acuerdo será bilateral y directo entre el trabajador y el empleador”, serían contrarios a la regla que establece que será válida la transacción siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa, contenida en el artículo 326.11 de la Constitución. Esto, porque en el proceso de celebración del acuerdo no se contaría con el Ministerio de Trabajo y porque no habría establecido un tiempo máximo de vigencia del acuerdo, lo que resultaría contradictorio con el objeto mismo de la ley.
- 75.3.** El artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, que establece las sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, no tendría justificación, al ser una consecuencia de acuerdos que serían inconstitucionales porque vulnerarían derechos laborales irrenunciables.
- 75.4.** El inciso final del artículo 17 de la ley impugnada, relativo a la sanción al empleador por invocar de manera injustificada la causal de caso fortuito o fuerza mayor, sería contrario a la seguridad jurídica, contenida en el artículo 82 de la Constitución. La accionante considera contradictorio el contenido de esta disposición con la disposición interpretativa prevista en la misma ley porque al existir un cese total y definitivo de la actividad económica, que permite invocar la causal de caso fortuito o fuerza mayor, ya no cabría la celebración de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo.
- 75.5.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, que establece como obligatorio para una minoría de trabajadores un acuerdo que estos no aceptaron sería contrario a los siguientes preceptos:
- 75.5.1.** El derecho a un trabajo libremente aceptado y escogido, contenido en el artículo 33 de la Constitución.
- 75.5.2.** La regla que condiciona la validez de la transacción en materia laboral, prevista en el artículo 326.11 de la Constitución, por cuanto prescinde de la voluntad del trabajador.
- 75.6.** El artículo 19 de la ley cuestionada, relativo al contrato especial emergente, atentaría contra los preceptos siguientes:
- 75.6.1.** El principio de no regresividad de derechos, establecido en el artículo 11.8 de la Constitución, por cuanto esta nueva modalidad retoma la contratación a plazo fijo y por horas.

- 75.6.2.** El derecho a tener un salario digno, contenido en el artículo 328 de la Constitución, ya que permitiría una reducción de la jornada de trabajo y en consecuencia de la remuneración, lo que no permite cubrir las necesidades básicas del trabajador y su familia.
- 75.7.** El artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario, que permite la reducción emergente de la jornada de trabajo y, con ello, reducir la remuneración, sería contrario a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos y el derecho a recibir un salario digno, previstos en los arts. 326.2 y 328 de la Constitución. Al respecto, se afirma que la reducción proporcional de la remuneración hace imposible que el trabajador cuente con un salario digno, que le permita satisfacer sus necesidades básicas.
- 75.8.** El artículo 21 de la ley impugnada, al permitir que los empleadores notifiquen de manera unilateral el cronograma de vacaciones, sería contrario al principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, contenido en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución y en la recomendación 98 de la OIT, ya que limitaría el ejercicio del derecho a vacaciones de los trabajadores.
- 75.9.** Las disposiciones reformatorias primera y tercera de la ley cuestionada, al establecer que “el tiempo de desconexión deberá ser de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas”, sería contrario al principio de no regresividad y al artículo 4 del Convenio 177 de la OIT, por cuanto el trabajador debería estar conectado hasta 12 horas continuas, inobservando la jornada máxima de trabajo de 8 horas diarias establecida en el artículo 47 del Código de Trabajo.
- 76.** La accionante en el caso **61-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17 (primer inciso), 18, 19, 20, y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 77.** La accionante fundamenta su demanda con base en los siguientes cargos:
- 77.1.** El artículo 16 de la ley impugnada, al permitir la disminución consensuada de las prestaciones económicas a favor del trabajador, sería contrario a los siguientes preceptos:
- 77.1.1.** El derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, pues afectaría los derechos adquiridos (jornada de trabajo y remuneración) de los trabajadores establecidos en un marco constitucional y legal expreso, determinado y vigente.
- 77.1.2.** El principio de irrenunciabilidad de derechos contemplado en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución, al someter a los trabajadores a la amenaza del cierre de la empresa, en caso de no ceder al acuerdo propuesto por su empleador.

- 77.2.** El inciso tercero del artículo 16 de la ley cuestionada, relativo a que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo sean bilaterales y directos, sería incompatible con la regla de que es válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa, contenido en el artículo 326.11 de la Constitución. En este caso, el acuerdo no se realizaría ante el Ministerio de Trabajo e implicaría la renuncia de derechos.
- 77.3.** El primer inciso del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, que establece las sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, deviene en inconstitucional por cuanto es la consecuencia de la previamente alegada inconstitucionalidad del artículo 16 de la misma ley, que establece este tipo de acuerdos.
- 77.4.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al establecer “la obligación de acuerdos que se alcancen con la mayoría de los trabajadores, para los trabajadores que no los suscriban”, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y la regla de que la relación laboral entre las personas empleadoras y trabajadoras será bilateral y directa, normas contenidas en los arts. 82 y 327 de la Constitución porque: (i) se impone a varios trabajadores nuevas condiciones laborales que no consintieron; y, (ii) es contradictorio con el párrafo tercero del artículo 16 de la ley acusada.
- 77.5.** El artículo 19 de la ley cuestionada, que introduce el contrato especial emergente, sería contrario al principio de no regresividad y progresividad de derechos, contenido en el artículo 11.8 de la Constitución, ya que se restablecería un contrato similar al de plazo fijo, eliminado por la lucha de los trabajadores.
- 77.6.** También mencionan que el inciso tercero del artículo 19 de la ley impugnada, al establecer “jornadas laborales de seis días”, vulneraría el derecho al descanso y al ocio, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución, al inobservar que, conforme a la ley de la materia, la jornada de descanso debe ser de cuarenta y ocho horas. Adicionalmente, señalan que al fijar “jornadas de trabajo de veinte horas”, vulnera la seguridad jurídica y la prohibición de la contratación por horas previstas en los arts. 82 y 327 de la Constitución, puesto que se estaría restableciendo este tipo de contratos.
- 77.7.** El inciso quinto del artículo 19 de la ley cuestionada que, en el caso de despido intempestivo de los trabajadores contratados bajo la modalidad de contrato especial emergente, solo les reconoce el pago de la bonificación por desahucio y no de una indemnización, vulneraría el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 11.2 de la Constitución, si se compara esta situación con aquellos trabajadores vinculados mediante un contrato de plazo indefinido.
- 77.8.** El artículo 20 de la ley impugnada, que habilita al empleador a reducir la jornada de trabajo, sería contrario a los siguientes preceptos:

- 77.8.1.** El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto permite que un acto unilateral del empleador prime sobre condiciones previamente pactadas en un contrato de trabajo válido.
- 77.8.2.** El derecho a la vida digna, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución, porque con la disminución proporcional de la remuneración, el trabajador y su familia se encontrarían impedidos de cubrir sus necesidades básicas por un período de dos años, período que no tendría una justificación en la ley cuestionada.
- 77.9.** Finalmente, los accionantes manifiestan que el artículo 21 de la Ley de Apoyo Humanitario es contrario al derecho al descanso y al ocio, contenido en el artículo 66.2 de la Constitución, porque permite que los empleadores, durante dos años, dispongan del periodo de vacaciones de sus trabajadores y que puedan establecer un mecanismo de compensación de los días no trabajados.
- 78.** El accionante del caso **62-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 79.** El accionante fundamenta su demanda con base en los siguientes cargos:
- 79.1.** El artículo 16 de la ley impugnada, que permite celebrar acuerdos para disminuir los beneficios económicos para el trabajador, sería contrario a los siguientes preceptos:
- 79.1.1.** El derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución, puesto que permite menoscabar los derechos (el de la jornada laboral y de la remuneración) que fueron adquiridos por los trabajadores, derechos establecidos en contratos de trabajo suscritos dentro de un marco constitucional y legal expreso, determinado y vigente.
- 79.1.2.** El principio de irrenunciabilidad de derechos contemplado en los arts. 11.6 y 326.2 de la Constitución, por cuanto los acuerdos serían suscritos de manera coercitiva, esto es frente a la amenaza del cierre de la empresa en caso de no ceder a las condiciones propuestas por su empleador.
- 79.2.** El inciso tercero del artículo 16 de la ley cuestionada, que habilita celebrar acuerdos en que se disminuyan los derechos económicos de los trabajadores, bilaterales y directos, sería incompatible con la regla de que es válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa, contenido en el artículo 326.11 de la Constitución. Al respecto, se menciona que este tipo de acuerdos implican la renuncia de derechos y se celebran sin la presencia de una autoridad del trabajo.

- 79.3.** El artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, que establece sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, como una consecuencia de la alegada inconstitucionalidad de los acuerdos.
- 79.4.** El artículo 18.3 de la ley impugnada, al establecer que los acuerdos de preservación del empleo que se celebren con la mayoría de los trabajadores son aplicables a todos, vulneraría los derechos a la seguridad jurídica y a que la relación laboral sea bilateral y directa, contenidos en los arts. 82 y 327 de la Constitución, por cuanto se impondrá a varios trabajadores condiciones que no consintieron y por contradicción con el artículo 16 de la propia ley.
- 79.5.** El artículo 19 de la ley cuestionada, al incorporar la modalidad de “contrato especial emergente”, sería contrario al principio de no regresividad de derechos, contenido en el artículo 11.8 de la Constitución, ya que restablecería un contrato precario similar al de plazo fijo, que ya fue eliminado del Código de Trabajo.
- 79.6.** El inciso tercero del artículo 19 de la ley impugnada, al establecer “jornadas laborales de seis días”, contraviene el derecho al descanso y al ocio, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución. Adicionalmente, señala que al fijar “jornadas de trabajo de veinte (20) horas”, se transgrede la seguridad jurídica y la prohibición de la contratación por horas, previstas en los arts. 82 y 327 de la Constitución, puesto que se estaría reincorporando esta modalidad de contratación.
- 79.7.** El inciso quinto del artículo 19 de la ley cuestionada vulneraría el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 11.2 de la Constitución, porque, en caso de despido intempestivo, a los trabajadores sujetos al contrato especial emergente solo se les reconocería el pago de la bonificación por desahucio y no una indemnización, a la que tienen derecho los trabajadores que mantengan un contrato de plazo indefinido.
- 79.8.** El artículo 20 de la ley impugnada, que permite al empleador reducir la jornada de trabajo, sería contrario a los siguientes preceptos:
- 79.8.1.** El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto permite que mediante un acto unilateral del empleador se pueda modificar la jornada laboral y la remuneración de sus trabajadores, las que habrían sido previamente pactadas en un contrato de trabajo válido.
- 79.8.2.** El derecho a una vida digna, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución, porque con la disminución de la remuneración, el trabajador y su familia se encontrarían impedidos de cubrir sus necesidades básicas. También señala que el período de dos años, previsto en la ley, no tendría justificación alguna.

- 79.9.** El artículo 21 de la Ley de Apoyo Humanitario sería contrario al derecho al descanso y al ocio, contenido en el artículo 66.2 de la Constitución, porque permite: (i) al empleador, durante dos años, disponer de manera discrecional del ejercicio del derecho a vacaciones de sus trabajadores; y, (ii) al empleador, tratar como vacaciones los días en los que el trabajador no pudo laborar por la pandemia, sin permitirle siquiera justificar el motivo de la inasistencia.
- 80.** El accionante en el caso **64-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 81.** Como fundamento de su pretensión, el accionante expone los siguientes cargos:
- 81.1.** Dado que la fuerza mayor se encuentra prevista en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde hace varios años (tanto en el Código Civil, como en el Código de Trabajo), la interpretación con efectos retroactivos realizada por la Asamblea Nacional respecto de la fuerza mayor, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto modifica los efectos de la fuerza mayor, es decir, no tiene la naturaleza de una norma interpretativa, sino de una norma reformativa; y, por lo tanto, su proceso de aprobación no fue el adecuado.
- 81.2.** La disposición interpretativa de la ley cuestionada, al condicionar la aplicación de la fuerza mayor al cese total y definitivo de la actividad económica, sería contrario a los siguientes preceptos:
- 81.2.1.** Al impulso al pleno empleo contenido en el artículo 326.1 de la Constitución, por cuanto dicha interpretación tendría como consecuencia la liquidación de los trabajadores sin indemnización.
- 81.2.2.** A la interpretación más favorable al trabajador, prevista en el artículo 326.3 de la Constitución, porque no preserva su fuente de ingresos.
- 81.2.3.** Al diálogo social para la formulación de acuerdos y para la solución de conflictos, porque esta interpretación excluye cualquier tipo de acuerdo.
- 82.** Finalmente, el accionante pone a consideración de la Corte Constitucional la siguiente interpretación del artículo 169.6 del Código del Trabajo:

Aplicación de numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo.

Para precautelar los abusos en la aplicación de la norma laboral por determinados empleadores, lo cual a su vez violentaría el fraude, la simulación y enriquecimiento injusto; prohibidos por el artículo 327 de la Constitución del Ecuador. Es competencia de esta Corte que la aplicación de la norma laboral sea de la siguiente manera:

En todo proceso judicial donde se discuta la terminación del contrato de trabajo por fuerza mayor el juez obligatoriamente designará un perito, persona jurídica, que cuente entre sus profesionales con por lo menos tres peritos, quien absolverá las preguntas del juez y las partes, relacionadas al

análisis financiero comparativo, para establecer el crecimiento o decrecimiento de activos y pasivos del empleador, así como de sus resultados, con la aplicación de ratios y metodologías que permitan establecer la afectación financiera.

Todo esto de conformidad a lo determinado en el Reglamento del Sistema Pericial Integral de la Función Judicial.

- 83.** Los accionantes en el caso **65-20-IN**, pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 17 (segundo inciso) y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 84.** Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes esgrimieron los siguientes cargos:
- 84.1.** El procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario sería irregular, por cuanto la disposición no correspondería a una interpretación, sino a una reforma del régimen del caso fortuito y la fuerza mayor como causal de terminación del contrato de trabajo. Por lo tanto, se habría inobservado lo previsto en los arts. 137 y 140 de la Constitución y de los arts. 69, 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
 - 84.2.** La disposición interpretativa de la ley impugnada, que establece que la imposibilidad del trabajo por la casual de caso fortuito o fuerza mayor debe estar ligada al “cese total y definitivo de la actividad económica” del empleador, sería contraria al derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por las siguientes razones:
 - 84.2.1.** Reforma el artículo 169.6 del Código de Trabajo, agregando elementos para su aplicación.
 - 84.2.2.** El “cese total y definitivo” de la actividad económica del empleador es ajena a la causal de fuerza mayor o caso fortuito, causal que habilita la terminación de un contrato individual de trabajo.
 - 84.2.3.** Vincula la fuerza mayor a condiciones no previstas en el Código del Trabajo y extrañas al contrato de trabajo. En primer lugar, al “cese total” de las actividades del empleador, esto es, a la liquidación de todos los negocios o líneas de producción, incluso de las actividades no afectadas por la fuerza mayor. Además, al “cese definitivo” de las actividades del empresario, esto es, implica la prohibición de reanudar dichas actividades inclusive cuando se supere la fuerza mayor.
 - 84.2.4.** Al otorgar la calidad de interpretativa a la disposición impugnada se permite que esta sea aplicada de manera retroactiva, afectando al principio de buena fe y al razonable conocimiento previo del ordenamiento jurídico, en especial, a la previsibilidad respecto del comportamiento de las autoridades.

- 84.3.** El procedimiento de aprobación del inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, que establece la consecuencia jurídica de la terminación de la relación laboral en la que se invoque injustificadamente el caso fortuito o la fuerza mayor, habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto en la objeción presidencial a esta ley se agregó un párrafo ajeno a la materia de dicha disposición, que únicamente se refería, hasta ese momento, al incumplimiento de los acuerdos para preservar el empleo. Para respaldar su alegación, los accionantes se refirieron al artículo 138 de la Constitución.
- 84.4.** El referido inciso segundo del artículo 17 de la ley impugnada sería incompatible con los siguientes preceptos:
- 84.4.1.** El artículo 76.3 de la Constitución, por cuanto impone sanciones que contradicen la garantía de la previa tipificación de la infracción y del previo establecimiento de las sanciones.
- 84.4.2.** El principio de irretroactividad, considerando el efecto combinado de la disposición interpretativa y de la sanción establecida en este artículo 17, pues se habría innovado el régimen de la fuerza mayor o caso fortuito como causal de terminación de los contratos de trabajo, a través de una norma interpretativa que no es tal y asociando a tal régimen, sanciones ilegítimas.
- 85.** El accionante en el caso **66-20-IN**, pretende que este Organismo declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 20 y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 86.** Como fundamento de su pretensión, el accionante esgrimió los siguientes cargos:
- 86.1.** Los arts. 16, 17 y 18 de la ley impugnada, al permitir que empleadores y trabajadores modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral, serían incompatibles con los siguientes preceptos:
- 86.1.1.** Los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos y el de libre contratación, contenidos en los arts. 11.8 y 326.2 de la Constitución, puesto que el trabajador, desde una posición de desigualdad frente al empleador, se verá obligado a aceptar acuerdos que disminuyen su remuneración únicamente para conservar su puesto de trabajo.
- 86.1.2.** La vida digna, contenido en el artículo 66.2 de la Constitución, ya que la disminución de la remuneración no le permitirá al trabajador cubrir sus necesidades básicas ni las de su familia.
- 86.2.** Además, el accionante señala que el artículo 16 de la ley impugnada, al establecer que los acuerdos serán bilaterales y directos entre el empleador y trabajador, sería

contrario al principio de irrenunciabilidad de derechos y al derecho a la seguridad jurídica, previstos en los arts. 11.8, 326.2 y 82 de la Constitución. Esto, por cuanto los acuerdos: (i) suponen la renuncia de derechos de los trabajadores (a la jornada de trabajo y a la remuneración) que ya fueron adquiridos por el trabajador en un contrato celebrado conforme a la normativa vigente; y, (ii) no son celebrados ante el Ministerio de Trabajo.

86.3. Los arts. 17 y 18 de la ley cuestionada serían inconstitucionales como consecuencia de lo alegado respecto del artículo 16 de la misma ley.

86.4. El artículo 20 de la ley impugnada, que permite reducir la jornada laboral y, con ello, la remuneración, sería incompatible con los siguientes preceptos:

86.4.1. El derecho a recibir un salario digno, contenido en el artículo 328 de la Constitución, lo que incide inclusive en el aporte a la seguridad social, y determina que el trabajador no pueda cubrir al menos sus necesidades básicas.

86.4.2. La prohibición de precarización, prevista en el artículo 327 de la Constitución, ya que se reintroduce la figura del contrato por horas.

86.5. La disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario contravendría los siguientes derechos:

86.5.1. El derecho al trabajo y a desarrollar actividades económicas, contenidos en los arts. 33 y 66.15 de la Constitución, puesto que al establecer que la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica, fuerza a cerrar los negocios, poniendo en riesgo el empleo.

86.5.2. La seguridad jurídica y el principio de no regresividad, contenidos en los arts. 82 y 11.8 de la Constitución, ya que la disposición impugnada debería aplicarse de manera retroactiva.

87. La organización accionante en el caso **67-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario.

88. Como fundamento de su pretensión, la organización accionante planteó el siguiente cargo: Las disposiciones impugnadas serían contrarias a los arts. 3, 6, 10, 11, 32, 33, 34, 39, 82, 326, 327 y 328 de la Constitución, por permitir la renuncia de los derechos de los trabajadores, por implicar la regresividad de tales derechos, especialmente porque se permite la disminución de la remuneración (lo que incide en la vulneración de otros derechos fundamentales, por ejemplo: a tener una vida digna, a la alimentación, a la salud, al descanso y al ocio) y por permitir el subempleo, la precarización laboral y, en general, el deterioro de las condiciones laborales.

- 89.** La organización accionante en el caso **70-20-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 90.** Como fundamento de su pretensión, la organización accionante formuló los siguientes cargos:
- 90.1.** El procedimiento de aprobación de la ley no habría observado lo dispuesto por el artículo 136 de la Constitución, que establece que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia. A decir del accionante, la Ley de Apoyo Humanitario se refirió a las siguientes materias: inquilinato, civil, laboral, salud, tributaria, seguros y económica.
 - 90.2.** El inciso primero del artículo 16 de la ley impugnada, según el cual empleadores y trabajadores pueden modificar las condiciones económicas de la relación laboral, sería incompatible con el derecho al trabajo, con los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos y con percibir una remuneración justa, contenidos en los arts. 33, 326.2 y 328 de la Constitución. En primer lugar, porque la disminución de la remuneración por debajo de los mínimos legales impediría que el trabajador y su familia tengan una vida digna. Y, además, porque las variaciones solo se refieren a los beneficios económicos del trabajador, sin que se modifiquen las demás condiciones laborales, por lo que las funciones y responsabilidades del trabajador serían las mismas.
 - 90.3.** El inciso tercero del artículo 16 de la ley cuestionada, que establece que el acuerdo de preservación de fuentes de trabajo sea bilateral y directo entre el trabajador y empleador, y que tiene preferencia sobre cualquier otro acuerdo o contrato, sería contrario a la contratación colectiva garantizada en el artículo 326 (numerales 7, 8 y 9) de la Constitución. La accionante señala además que, al no establecerse un límite temporal a estos acuerdos, el trabajador podría verse obligado a renunciar por cuanto la reducción de su remuneración sería permanente.
 - 90.4.** El artículo 18.3 de la Ley de Apoyo Humanitario, que extiende los efectos de los acuerdos alcanzados con la mayoría a los demás trabajadores, sería incompatible con la contratación colectiva e, inclusive, la contratación individual garantizada en los arts. 326 (numerales 7, 8, 9 y 13) y 327 de la Constitución. La organización accionante señala, además, que dicha norma no explicita a qué tipo de mayoría se refiere, por lo que el empleador podrá aplicar una mayoría simple.
 - 90.5.** El artículo 18.4 de la ley impugnada, al establecer que el empleador podrá iniciar de inmediato el proceso de liquidación cuando no se logre un consenso entre empleador y trabajador, sería incompatible con el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, al incorporar una nueva causal para liquidar una empresa, lo que coloca en una situación de precariedad a los trabajadores.
 - 90.6.** El artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario, al introducir el contrato especial emergente sería contrario a los siguientes preceptos:

- 90.6.1.** Al principio de igualdad, previsto en el artículo 11.2 de la Constitución, porque sus condiciones resultan discriminatorias en relación a los demás trabajadores.
- 90.6.2.** El derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, puesto que contradice al artículo 14 del Código de Trabajo, que no se derogó.
- 90.7.** El inciso tercero del artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario, que permite la disminución de la jornada de trabajo y de la remuneración, vulneraría el derecho a la vida digna de los trabajadores, establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, por cuanto la disminución de la remuneración impide que los trabajadores puedan cubrir sus necesidades básicas y las de su familia.
- 90.8.** El artículo 20 de la ley impugnada, que habilita al empleador reducir la jornada laboral, sería contrario a los principios de igualdad y de no regresividad, previstos en el artículo 11 (numerales 2 y 8) de la Constitución, puesto que implica la reducción de la remuneración y de otros beneficios económicos, en contra de los derechos adquiridos de los trabajadores.
- 90.9.** El artículo 21 de la ley cuestionada, que permite a los empleadores la compensación de los días de inasistencia al trabajo por la pandemia como vacaciones ya devengadas, violentaría el principio de irrenunciabilidad y el derecho al descanso y al ocio, contemplados en los arts. 326.2, 11.8 y 66.2 de la Constitución.
- 91.** La organización accionante en el caso **71-20-IN**, pretende que este Organismo declare la inconstitucionalidad por la forma de toda la ley y por el fondo de los arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y de las disposiciones reformativas primera, segunda y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario, además de las disposiciones transitorias segunda y tercera del acuerdo 132 y de los arts. 3, 4, 5, 6, 8 y 10 del acuerdo ministerial 133.
- 92.** Como fundamento de su pretensión, las organizaciones accionantes formularon los siguientes cargos:
- 92.1.** El proyecto que dio origen a la Ley de Apoyo Humanitario habría incumplido los siguientes requisitos establecidos en el artículo 136 de la Constitución: (i) el de unidad normativa, por cuanto se refirió a varias materias, entre ellas, la laboral; y, (ii) el de señalar con claridad las disposiciones que se derogarían o reformarían, ya que el proyecto solo proponía derogar el artículo 39.b de la Ley de Turismo y no contenía disposición reformativa alguna; sin embargo, en la ley aprobada se incorporaron cuatro disposiciones reformativas. Asimismo, las referidas organizaciones afirman que, como consecuencia de esta inobservancia, resultaría incompatible con el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y confianza legítima.

- 92.2.** El inciso primero del artículo 16 de la ley cuestionada, que establece la posibilidad de “modificar las condiciones económicas de la relación laboral”, sería contraria a los siguientes preceptos:
- 92.2.1.** Los derechos al trabajo y a tener un salario justo, establecidos en los arts. 33 y 328 de la Constitución, por cuanto permite una disminución, no solo del salario, sino también de otros ingresos, por ejemplo: comisiones, horas extraordinarias y suplementarias.
 - 92.2.2.** Los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos y de no regresividad, contenidos en los arts. 326.2 y 11.8 de la Constitución, porque al existir una subordinación en la relación laboral, los acuerdos serán impuestos y el trabajador se sentirá obligado a aceptarlos para conservar su trabajo.
- 92.3.** Los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo serían contrarios al derecho al trabajo, específicamente, a los siguientes preceptos:
- 92.3.1.** La disposición transitoria tercera del acuerdo 132 establece que podrán celebrarse nuevos acuerdos en cualquier momento.
 - 92.3.2.** El artículo 3 del acuerdo 132 establece que el empleador, sin ningún control previo sobre el contenido de los acuerdos, será el responsable de registrarlos en el Sistema Único de Trabajo.
- 92.4.** El inciso segundo del artículo 16 de la ley cuestionada, según el cual los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo serán informados al Ministerio del Trabajo, quien supervisará su cumplimiento, sería incompatible con la regla que condiciona la validez de la transacción en materia laboral a que no implique la renuncia de derechos por parte del trabajador y que se celebre ante una autoridad administrativa, contenido en el artículo 326.11 de la Constitución, por cuanto se privaría al Ministerio de Trabajo de ejercer un rol tutelar de los derechos laborales y se lo convertiría en un mero ejecutor de acuerdos entre particulares.
- 92.5.** El inciso tercero del artículo 16 de la ley impugnada, relativo a que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo prevalecen sobre cualquier otro acuerdo o contrato, atentaría contra la contratación colectiva, prevista en el artículo 326.13 de la Constitución, al dar primacía a la negociación individual y no prever un plazo final para este tipo de acuerdos, por lo que podrían ser indefinidos y generar una forma de precarización laboral.
- 92.6.** El artículo 17 de la ley cuestionada sería inconstitucional por contener una sanción al incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, lo que no es una medida idónea, necesaria, proporcional y temporal, en relación con sus fines.

- 92.7.** El artículo 18.3 de la Ley de Apoyo Humanitario, que establece la obligatoriedad de los acuerdos que se alcancen con la mayoría de los trabajadores inclusive para quienes no los suscriban, sería incompatible con los siguientes preceptos:
- 92.7.1.** El derecho a un trabajo libremente aceptado, previsto en el artículo 33 de la Constitución, por cuanto se impone a los trabajadores condiciones que no fueron consentidas por ellos.
- 92.7.2.** La regla que condiciona la validez de la transacción laboral a que esta no implique la renuncia de derechos, contenida en el artículo 326.11 de la Constitución, ya que sin el consentimiento del trabajador se le aplicaría un acuerdo que conlleva la renuncia de sus derechos.
- 92.7.3.** El derecho a la contratación colectiva, previsto en el artículo 326.13 de la Constitución, puesto que habilita una “renegociación” de los contratos colectivos vigentes en sentido regresivo respecto de los derechos de los trabajadores.
- 92.8.** El artículo 19 de la ley cuestionada, al incorporar la modalidad del contrato especial emergente, sería incompatible con el principio de no regresividad de derechos, contenido en el artículo 11.8 de la Constitución, ya que se establecería un contrato precario similar al contrato a plazo fijo, ya eliminado del Código de Trabajo.
- 92.9.** El propio artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario, al permitir que en la modalidad de contrato especial emergente la jornada de trabajo pueda ser distribuida hasta en seis (6) días a la semana, vulneraría el derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por inobservar la jornada de descanso obligatorio establecida en el artículo 53 del Código de Trabajo, disposición que no fue derogada.
- 92.10.** Los arts. 19 de la Ley de Apoyo Humanitario y 4 del acuerdo 132 no exigen a la parte empleadora justificar las condiciones económicas emergentes para la suscripción de los contratos, lo que sumado a la ausencia de límites temporales en la aplicación de esta medida, demostraría que el objetivo de esta disposición no es combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, sino instaurar, de forma permanente, modalidades contractuales de trabajo que constituyen una forma de regresividad de derechos.
- 92.11.** En relación con el artículo 19 de la ley impugnada, el artículo 4 del acuerdo 132, permite que el pago de la remuneración se la pueda realizar diariamente, lo que afectaría a los aportes a la seguridad social.
- 92.12.** El artículo 20 de la ley impugnada, según el cual, por eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificados, el empleador puede reducir la jornada laboral hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%), sería contrario al principio de

intangibilidad de los derechos; a los derechos a una vida digna y a un salario digno; y al deber de no precarización laboral, contenidos en los arts. 326.2, 66. 2, 11.7, 327 y 328 de la Constitución, por cuanto: (i) al reducir la jornada laboral también disminuye la remuneración, hace imposible que los trabajadores puedan vivir de una manera digna, es decir, satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia; y, (ii) no se ha justificado por qué el porcentaje de reducción “necesaria” deba ser del cincuenta por ciento 50%, y tampoco se ha especificado si es obligación del empleador justificar dicha reducción, considerando que, conforme a los estándares de la OIT, las jornadas laborales semanales de veinte (20) horas se consideran “marginales”.

- 92.13.** En relación con el primer inciso del artículo 20 de la Ley de Apoyo Humanitario, los accionantes mencionan que los arts. 3, 4 y 6 del acuerdo 133, al establecer que se “podrá reducir la jornada laboral ordinaria o parcial”, contravendría el derecho a una vida digna, contenido en el artículo 66.2 de la Constitución, puesto que permite pactar salarios que no solo impiden satisfacer las necesidades básicas trabajador y su familia, sino que también inciden en la aportación a la seguridad social.
- 92.14.** El párrafo tercero del artículo 20 de la ley cuestionada, en relación con el artículo 10 del acuerdo 133, establecen que, si hubiera dividendos, estos podrán ser reinvertidos, priorizando la acumulación de capital antes que la distribución de las utilidades entre los trabajadores, que son quienes producen la riqueza.
- 92.15.** Sobre el artículo 21 de la ley impugnada, al permitir que los empleadores puedan compensar los días de inasistencia por la pandemia como vacaciones ya devengadas, sería incompatible con el principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos y los derechos al descanso y al ocio, contenidos en los arts. 11.6, 326.2 y 66.2 de la Constitución, ya que anula la posibilidad de que los trabajadores puedan justificar el motivo de su inasistencia, dejando a discreción del empleador el ejercicio de su derecho a vacaciones.
- 92.16.** El inciso segundo de la disposición reformativa tercera de la ley cuestionada, al no establecer como requisito indispensable para la modalidad de teletrabajo la aceptación voluntaria de las partes, sería contrario al principio de igualdad y al derecho a tener un trabajo libremente escogido, contenidos en los arts. 11.2 y 33 de la Constitución, en contraste con la situación de los trabajadores regidos por el Código de Trabajo pues, en su caso, previamente a establecer la modalidad de teletrabajo, se debe contar con el consentimiento del trabajador (disposición reformativa primera de la misma ley).
- 92.17.** Las disposiciones reformativas primera y tercera de la ley cuestionada, al establecer que el tiempo de desconexión deberá ser de al menos doce (12) horas continuas en un periodo de veinticuatro horas, sería contrario al principio de no regresividad, establecido en el artículo 11.8 de la Constitución, ya que atenta a la jornada máxima

de trabajo que es de 8 horas diarias, como lo establece el artículo 47 del Código de Trabajo y el artículo 4 del Convenio 177 de la OIT.

- 92.18.** La disposición reformativa segunda de la Ley de Apoyo Humanitario, que prevé a los síndromes respiratorios agudos causados por virus como una enfermedad profesional solo del personal de salud, vulneraría el principio de igualdad y no discriminación y el derecho a un trabajo saludable, contenidos en los arts. 11.2 y 33 de la Constitución, por cuanto existen trabajadores que, por la actividad que realizan, tienen una exposición de alto riesgo de contagio de COVID-19 que no han suspendido sus actividades durante la emergencia sanitaria y se consideran de “primera línea” (como los trabajadores agrícolas) y, sin embargo, no fueron considerados en la disposición reformativa.
- 93.** Las organizaciones accionantes en el caso **77-20-IN**, pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del acuerdo ministerial 133.
- 94.** Como fundamento de su pretensión, las organizaciones accionantes formularon los siguientes cargos:
- 94.1.** Acusan la inconstitucionalidad por la forma del artículo 3 del acuerdo ministerial 133, porque vulneraría los siguientes preceptos:
- 94.1.1.** El derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto el ministro del Trabajo se habría atribuido la función de interpretar la ley, que es exclusiva de la Asamblea Nacional (conforme al artículo 120.6 de la Constitución) al darle “otra interpretación a lo que debe entenderse por caso fortuito o fuerza mayor”, inobservando la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 94.1.2.** El principio de reserva de ley, contenido en el artículo 132.1 de la Constitución, que establece imperativamente que, para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, se requiere la promulgación de una ley.
- 94.2.** Alegan la inconstitucionalidad por el fondo del acuerdo ministerial 133, al posibilitar la reducción de la jornada laboral a tiempo parcial (veinte horas o menos de trabajo), lo que sería contrario a los siguientes preceptos:
- 94.2.1.** La prohibición de toda forma de precarización previsto en el artículo 327 de la Constitución, puesto que habilita de manera indirecta el trabajo por horas.
- 94.2.2.** El derecho a una vida digna, previsto en el artículo 66.2 de la Constitución, por cuanto los trabajadores recibirán una remuneración que les impedirá satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.

- 94.2.3.** El derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto cualquier reducción de jornada de trabajo desconoce los contratos de trabajo válidamente celebrados entre trabajadores y empleadores en el marco de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que estaban vigentes.
- 95.** Las organizaciones accionantes en el caso **90-20-IN**, pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17, 18.2, 19, 20, 21 y de la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 96.** Como fundamento de su pretensión, las organizaciones accionantes formularon los siguientes cargos:
- 96.1.** El artículo 16 de la ley impugnada, al permitir que se modifiquen las condiciones económicas de la relación laboral sería contrario a los siguientes preceptos:
- 96.1.1.** El principio de irrenunciabilidad de derechos, establecido en el artículo 326.2 de la Constitución, porque la reducción de las prestaciones económicas implica la renuncia de derechos laborales.
- 96.1.2.** El principio *pro homine*, contenido en el artículo 11.5 de la Constitución, ya que estos acuerdos no consideran la asimetría de las relaciones laborales. Dada esta asimetría, a través de los acuerdos se impondrán condiciones aún más desventajosas para los trabajadores, las que serán aceptadas por estos para conservar el trabajo y para asegurar un ingreso.
- 96.2.** El artículo 17 de la ley cuestionada, que prevé sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, sería contrario al respecto a la dignidad humana y a la irrenunciabilidad de derechos, previsto en los arts. 11.7 y 326.2 de la Constitución, considerando que los acuerdos serían forzados e implicarían la renuncia de derechos.
- 96.3.** El artículo 18.2 de la Ley de Apoyo Humanitario, que permite la reinversión de utilidades sería inconstitucional porque los acuerdos para preservar el empleo suponen una situación económica desfavorable y, de existir dividendos, estos deberían ser empleados para restablecer los derechos de los trabajadores.
- 96.4.** Los accionantes alegan que el artículo 19 de la ley cuestionada, al introducir el contrato especial emergente, contraviene los siguientes preceptos:
- 96.4.1.** El derecho a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 82 de la Constitución, porque los trabajadores que ingresaron a laborar con un contrato de plazo indefinido podrán ser trasladados a esta nueva modalidad, lo que implica condiciones menos favorables y la precarización de su relación laboral.

- 96.4.2.** Los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos contenido en el artículo 326.2 de la Constitución, ya que los trabajadores serán forzados a recibir una remuneración menor a la que venían percibiendo.
- 96.5.** El párrafo tercero del artículo 19 de la ley impugnada, al establecer que la jornada laboral se distribuirá en un máximo de seis días, vulneraría la seguridad jurídica contenida en el artículo 82 de la Constitución, puesto que inobserva la jornada ordinaria establecida en el Código de Trabajo.
- 96.6.** El artículo 20 de la ley impugnada, según el cual, por eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificados, el empleador puede reducir la jornada laboral, hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%), sería contrario al derecho a recibir un salario digno, establecido en el artículo 328 de la Constitución, por cuanto, de manera unilateral, se permite la reducción del salario e incluso de las utilidades. Los accionantes añaden que esta norma omite hacer extensivas las prestaciones de desempleo a los trabajadores que enfrentan pérdidas en sus ingresos debido a la reducción temporal de las horas de trabajo, conforme lo establece el artículo 10 del Convenio 168 de la OIT.
- 96.7.** El artículo 21 de la ley impugnada sería regresivo en derechos, en contradicción con el artículo 11.8 de la Constitución, puesto que elimina la consulta entre los empleadores y trabajadores respecto al período de vacaciones.
- 96.8.** Los accionantes sostienen que la disposición interpretativa de la Ley de Apoyo Humanitario es contraria al Convenio 158 de la OIT, que establecería “que no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador sin que exista para ello una causa justificada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa”.
- 97.** El accionante en el caso **48-24-IN**, pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Apoyo Humanitario.
- 98.** Como fundamento de su pretensión, el accionante formula los siguientes cargos:
- 98.1.** La norma cuestionada, al incorporar el contrato especial emergente, contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en los arts. 11.2. y 66.4 de la Constitución. Al respecto, explica que el trato discriminatorio de la modalidad contractual se observaría en el supuesto de las mujeres contratadas bajo la modalidad de contrato indefinido y las que son contratadas bajo la figura de contrato especial emergente. A criterio del accionante, en caso de embarazo las mujeres que son contratadas bajo la figura del contrato indefinido tendrían entre sus beneficios la estabilidad laboral reforzada o, en su defecto, la protección legal de la figura de despido intempestivo e ineficaz, mientras que las mujeres contratadas bajo la figura de contrato especial emergente no tendrían la protección, pues la norma cuestionada permite la terminación del contrato, sin considerarlo como despido.

98.2. La norma cuestionada, al incorporar el contrato especial emergente, contraviene el derecho a la intangibilidad del derecho al trabajo establecido en el artículo 326.2 de la Constitución porque la norma fue establecida en el contexto de la calamitosa situación de salud pública originada por la pandemia de la COVID-19 y sus consecuencias, sin embargo, en la actualidad, esto es al año 2023 y 2024, la medida introducida no sería necesaria y por ello, su aplicación en la actualidad no estaría justificada.

3.2. Contestaciones de la Asamblea Nacional

99. Mediante escrito de 14 de septiembre de 2020, la Asamblea Nacional solicitó que se rechacen las acciones de inconstitucionalidad planteadas y expuso, en apoyo de su pedido, las siguientes alegaciones:

99.1. Respecto a la presunta inconstitucionalidad de los arts. 16, 17 y 18 de la Ley de Apoyo Humanitario, manifiesta:

99.1.1. Que estas disposiciones tienen como objetivo permitir acuerdos entre empleadores y trabajadores con el fin de mantener el empleo y evitar despidos por la reducción en la actividad económica de las empresas, ya sean pequeñas, medianas o grandes. En este sentido, los acuerdos requieren de aceptación mutua y, como todo acuerdo, pueden afectarse por vicios de consentimiento y causales de nulidad en caso de que se refieran a aspectos no transables o transgredan prohibiciones a las disposiciones constitucionales o legales.

99.1.2. Que las disposiciones impugnadas referentes a los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, sanción por incumplimiento del acuerdo entre las partes y condiciones mínimas para la validez de los acuerdos no vulneran derechos y buscan un real equilibrio y equidad entre las partes de la relación laboral que se han visto afectadas por la crisis derivada por una pandemia con alcance mundial.

99.1.3. Que establecer la posibilidad de celebrar acuerdos entre trabajadores y empleadores es constitucional, por las siguientes razones: (i) al prever que sean consensuados, se evita que se impongan de forma obligatoria; (ii) el texto del artículo 16 impide que se afecte el salario básico o los salarios sectoriales o su proporcionalidad, en caso de jornadas reducidas, prohibición que asegura que los derechos del trabajador no podrán ser transgredidos; (iii) posibilita que el acuerdo sea propuesto tanto por trabajadores como por empleadores, es decir, de forma equilibrada entre ambas partes; y, (iv) establece condiciones para el empleador, quien debe justificar las razones por las que propone la suscripción del acuerdo, a fin de que el trabajador cuente con toda la información necesaria para decidir si suscribe o no el acuerdo, precautelando así sus intereses.

- 99.1.4.** Que, en el artículo 17 de la ley impugnada, se prevén sanciones por el incumplimiento de lo acordado, lo que no vulnera derechos constitucionales, pues la inobservancia de los acuerdos debe acarrear consecuencias.
- 99.1.5.** Que el segundo inciso del artículo 17 de la ley impugnada protege al trabajador, al considerarlo la parte más frágil dentro de la relación laboral y establecer que cuando se termine la relación laboral invocando de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito se impondrá al empleador una indemnización mayor a la ordinaria: la correspondiente al despido intempestivo multiplicada por uno punto cinco veces, por lo que esta norma no puede considerarse como vulneradora de derechos.
- 99.1.6.** Que la norma contenida en el numeral tercero del artículo 18 de la ley cuestionada es necesaria y, consecuentemente, constitucional ya que al demostrarse que es imprescindible la modificación de las prestaciones económicas de los contratos de trabajo para la continuidad de las actividades, aceptado por la mayoría de trabajadores, resultaría infundada la negativa de suscribirlos por la minoría y pondría en riesgo la situación de todos los involucrados.
- 99.2.** Sobre la presunta inconstitucionalidad de los arts. 19 y 20 de la ley impugnada, indica:
- 99.2.1.** Que la norma contenida en el artículo 19 de la ley cuestionada debe ser entendida como una reforma tácita al Código del Trabajo que incorpora una nueva modalidad de contrato de trabajo, denominado “especial emergente”, que puede durar hasta dos años. Esta nueva modalidad no elimina las diferentes formas de contratación laboral establecidas en el Código del Trabajo, que responden a las diferentes necesidades de ambas partes de la relación laboral y que, al igual que el contrato especial emergente, son constitucionales y no vulneran derechos. Esta norma guarda concordancia con los principios constitucionales contenidos en el artículo 326.1 de la Constitución, referente al deber estatal de impulsar el pleno empleo y de eliminar el desempleo.
- 99.2.2.** Que la norma jurídica contenida en el artículo 20 de la ley impugnada es compatible con el principio de que a igual trabajo igual remuneración, contenido en el artículo 326.4 de la Constitución, por cuanto busca que la reducción de la jornada laboral no responda a apreciaciones subjetivas o antojadizas del empleador.
- 99.3.** En relación con la presunta inconstitucionalidad de la norma jurídica contenida en el artículo 21 de la ley cuestionada, la Asamblea Nacional afirma que era pertinente, en el contexto de la pandemia, que el empleador fije el cronograma de vacaciones de sus trabajadores.

- 99.4.** Sobre la presunta inconstitucionalidad del artículo 24 de la ley cuestionada, que establece la priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local, señala que, conforme a la jurisprudencia de esta Corte (sentencias 002-14-SIN-CC y 019-16-SIN-CC), está justificado que frente a necesidades se puedan establecer regulaciones diferenciadas frente a determinadas circunstancias o situaciones, sin afectar el derecho a la igualdad ni incurrir en una regresividad de derechos inconstitucional.
- 99.5.** Respecto de la presunta inconstitucionalidad de las disposiciones reformatórias primera y tercera de la Ley de Apoyo Humanitario, afirma:
- 99.5.1.** Que, mediante las referidas disposiciones, se incorpora tanto en el Código del Trabajo como a la Ley Orgánica del Servicio Público la modalidad de “teletrabajo”, misma que existe desde varias décadas atrás, pues en la década de los 70 surgió como *telecommuting*, cuya idea era “llevar el trabajo al trabajador y no el trabajador al trabajo” por razones de optimización de recursos. En la actualidad, esta modalidad ha venido siendo aplicada por varios empleadores, aún antes de constar expresamente regulada en nuestro ordenamiento jurídico y ha sido reconocida por la Organización Internacional del Trabajo.
- 99.5.2.** Que la disposición referente a la modalidad de teletrabajo guarda armonía con la Constitución y no vulnera derechos, ya que esta se puede implementar únicamente cuando la naturaleza de la actividad laboral lo permita.
- 99.5.3.** Que el tiempo de desconexión que se determina en las disposiciones jurídicas impugnadas “debe entenderse desde la perspectiva de la jornada laboral establecida tanto en el artículo 47 del Código del Trabajo, como en el artículo 25 de la LOSEP. Pues, es lógico que dentro de las veinticuatro horas se incluyen las horas de descanso obligatorio que amparan al trabajador o servidor público”. Además, manifiesta que, si esta norma causa confusión o hay dificultades interpretativas, la Corte puede aclararla o interpretarla más no declarar su inconstitucionalidad, pues no contradice ninguna disposición constitucional.
- 99.6.** En relación con la presunta inconstitucionalidad de la disposición reformatória segunda, únicamente indica que “es preciso considerar la razón por la cual se incluye esta clasificación; pues, la pandemia ocasionada por el virus Covid-19 atentan [sic] a toda la población mundial”.
- 99.7.** Finalmente, respecto de la presunta inconstitucionalidad de la disposición interpretativa, señala:
- 99.7.1.** Que, de conformidad con la norma constitucional contenida en artículo 120.6, la Asamblea Nacional tiene la atribución de interpretar leyes con

carácter generalmente obligatorio, en concordancia con el artículo 9.6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

99.7.2. Que la interpretación realizada al artículo 169.6 del Código de Trabajo es fiel al texto interpretado, para que sea entendido en todos sus contextos, incluido el actual, derivado de la crisis sanitaria por el virus COVID-19.

100. Posteriormente, el 6 de noviembre de 2020, la Asamblea Nacional adjuntó: (i) un ejemplar del “Manual de Técnica Legislativa”, sexta edición, referido al contenido, la estructura y componentes de los proyectos de ley; y, (ii) el texto elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), titulado “Impacto social del COVID-19 en Ecuador desafíos y respuestas”, en el que se analizan las medidas adoptadas por el Ecuador al emitir la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y se las compara con las adoptadas con otros países.

3.3. Contestaciones de la Presidencia de la República

101. Mediante escrito de 11 de noviembre de 2020, la Presidencia de la República solicitó que se rechacen las acciones de inconstitucionalidad presentadas. Como fundamento de su pretensión, formuló las siguientes alegaciones:

101.1. Sobre la presunta inconstitucionalidad de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, la sanción al incumplimiento entre las partes y, las condiciones mínimas para su validez –arts. 16, 17 y 18–, manifiesta:

101.1.1. Que, frente a la posibilidad de celebrar acuerdos de preservación de fuentes de trabajo entre trabajadores y empleadores, la tutela del Estado se proyecta a través de distintos niveles que incorporan parámetros y requisitos irrenunciables para que tales acuerdos puedan celebrarse. Así, a nivel administrativo dicha tutela se manifiesta en las facultades de información y supervisión asignadas al Ministerio del Trabajo, que puede imponer sanciones, conforme lo establece el artículo 17 de la misma ley.

101.1.2. Que la normativa relacionada con la sanción al incumplimiento del acuerdo garantiza el derecho a la seguridad jurídica y la aplicación del principio de favorabilidad al trabajador otorga certeza de que los acuerdos van a cumplirse de conformidad a la normativa vigente. Así, al empleador que invoque de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito para terminar una relación laboral, se le aplicará la indemnización por despido intempestivo más un recargo del cincuenta por ciento (50%) de su valor.

101.1.3. Que el artículo 18 de la ley cuestionada garantiza el derecho de los trabajadores puesto que establece que la validez de los acuerdos dependerá, entre otros elementos, de los estados financieros presentados

por los empleadores a los trabajadores de forma completa, veraz e íntegra, lo que supone la obligación de utilizar los recursos de la empresa con eficiencia y transparencia a fin de sostenerla.

101.2. En relación con la presunta inconstitucionalidad de la modalidad de contrato especial emergente –artículo 19–, indica:

101.2.1. Que, del contenido de las demandas 54-20-IN, 62-20-IN y 67-20-IN, se advierte que los accionantes simplemente realizan la transcripción de la norma acusada como inconstitucional y la enunciación de disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas, omitiendo realizar una exposición clara y precisa de las presuntas transgresiones; por consiguiente, solicita que estas alegaciones sean desechadas.

101.2.2. Que la modalidad de contrato cuestionada no incurre en una contradicción con el artículo 327 de la Constitución, que prohíbe la precarización laboral, por las siguientes razones: (i) no supone una contratación laboral fraudulenta o una simulación contractual; y, (ii) reconoce la protección del trabajador frente a la terminación unilateral de la relación laboral por parte del empleador y establece la posibilidad de una relación laboral estable, puesto que este tipo de contratos puede transformarse en un contrato indefinido si la relación laboral persiste luego de transcurridos los plazos establecidos en la ley.

101.2.3. Que la figura de contrato especial emergente observa el principio de no regresividad de derechos, ya que: (i) el establecimiento de una nueva modalidad contractual no puede suponer una disminución de los derechos laborales en su conjunto, puesto que las figuras contractuales anteriores al contrato especial emergentes, sus derechos y sus garantías, se mantienen; y, (ii) de ninguna manera se puede entender que el contenido del artículo 19 de la ley cuestionada supone una derogación tácita de otras figuras contractuales o que establece una obligatoriedad de uso de esta figura en todos los casos.

101.2.4. Que el contenido del artículo 19 de la ley impugnada garantiza el derecho a la seguridad jurídica, puesto que: (i) la nueva modalidad de contratación laboral fue establecida en el contexto de una pandemia mundial y rige para lo venidero; y, (ii) no modifica las condiciones ni el alcance de las figuras de contratación laboral que se encontraban vigentes antes de la expedición de la modalidad de contrato especial emergente y tampoco les quita validez o claridad, ya que esta nueva modalidad no guarda relación alguna con los otros tipos de contratos laborales.

101.2.5. Que la norma cuestionada guarda armonía con el principio de irrenunciabilidad de derechos, por cuanto: (i) no dispone que el empleado

renuncie a un derecho para iniciar una jornada reducida; y, (ii) no contiene una palabra o una frase que pueda ser entendida como una renuncia tácita de derechos.

101.2.6. Que el argumento que establece que la norma acusada es inconstitucional por contradecir el principio de favorabilidad del trabajador omite considerar que, conforme lo establece el artículo 326.3 de la Constitución, este principio se aplica en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales. Así, menciona que la norma acusada de inconstitucional: (i) no se encuentra en conflicto con otra norma; y, (ii) no posee varias interpretaciones, por cuanto realiza una descripción taxativa de las circunstancias en las que puede invocarse el artículo 20 de la ley impugnada.

101.3. Respecto de la presunta inconstitucionalidad de la norma relativa al goce de vacaciones –artículo 21–, señala:

101.3.1. Que, en las demandas acumuladas 38-20-IN, 40-20-IN, 51-20-IN y 67-20-IN, los accionantes acusan la inconstitucionalidad de la disposición jurídica contenida en el artículo 21 de la ley impugnada sin señalar ningún fundamento para el efecto, por lo que solicitan que estas sean desechadas.

101.3.2. Que la norma impugnada guarda armonía con los derechos constitucionales, por cuanto únicamente incorpora directrices temporales para el ejercicio del derecho a las vacaciones, debido a las condiciones particulares que surgen de la emergencia sanitaria.

101.4. En relación con la presunta inconstitucionalidad de la norma que establece la priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local –artículo 24, expone:

101.4.1. Que el argumento de la demanda 49-20-IN, relativo a una supuesta obscuridad en el término local, es improcedente por cuanto: (i) el mismo artículo 24 lo clarifica; y, (ii) la Constitución establece que, tanto en la política económica como en la política comercial, se debe priorizar la producción nacional (arts. 284.2 y 334.4).

101.5. Sobre la presunta inconstitucionalidad de la norma que establece el derecho a la desconexión en la modalidad de teletrabajo –disposiciones reformativas primera y tercera–, considera:

101.5.1. Que la Ley de Apoyo Humanitario incorporó la regulación legal del teletrabajo en el sector público y privado sin afectar de algún modo la jornada de trabajo prevista en el Código de Trabajo, a la que se subordina

esta modalidad. Por ello, el derecho del trabajador a desconexión como garantía frente al empleador debe ser entendido como el tiempo en el cual el trabajador no está obligado a responder sus comunicaciones, órdenes u otros requerimientos luego de finalizada su jornada laboral.

101.5.2. Que la norma que establece que, en el sector público, sea la Unidad de Talento Humano la que determine los cargos que pueden realizarse bajo la modalidad de teletrabajo, en relación con la del sector privado, en la que las partes pueden pactar de manera voluntaria la modalidad de teletrabajo, guarda armonía con el principio de igualdad y no discriminación puesto que: (i) la naturaleza de las actividades que se realizan por la administración pública es diferente a la del sector privado; y, (ii) las competencias de las Unidades de Talento Humano se encuentran establecidas de manera expresa en la ley.

101.6. Respecto de la presunta inconstitucionalidad de la disposición reformativa segunda, que añade al final del artículo 363 del Código del Trabajo un nuevo numeral, indica:

101.6.1. Que conforme lo establecido por la OIT, el COVID-19 no consta expresamente en la lista de enfermedades profesionales. Asimismo, la organización internacional, ha determinado que la enfermedad profesional contiene dos elementos principales: “1) la relación causal entre la exposición en un entorno de trabajo o actividad laboral específicos, y una enfermedad específica, y; 2) el hecho de que, dentro de un grupo de personas expuestas, la enfermedad se produce con una frecuencia superior a la tasa media de morbilidad del resto de la población”.

101.6.2. Que, conforme a la OIT, son los órganos legislativos o normativos domésticos los que deben categorizar las enfermedades profesionales.

101.6.3. Que la norma cuestionada es compatible con los derechos constitucionales puesto que establece que cualquier síndrome respiratorio agudo causado por virus configuraría siempre una enfermedad profesional sería desproporcionado por prescindir tanto de la referida relación causal como de la mencionada frecuencia marginal. Una disposición con tal indeterminación desnaturalizaría y tornaría en irrazonable la enumeración de las enfermedades profesionales.

101.7. Finalmente, sobre la presunta inconstitucionalidad de la disposición interpretativa del artículo 169.6 del Código de Trabajo, se alegó lo siguiente:

101.7.1. Que el presidente de la República, en calidad de colegislador, vetó el texto aprobado por la Asamblea Nacional en los siguientes términos:

XXII

Objeción a la Disposición Interpretativa Única

Con la finalidad de mejorar la redacción y comprensión de la Disposición Interpretativa al numeral 6 del artículo 169 del Código de Trabajo, y evitar que se pierdan cientos de miles de empleos, pues entre el riesgo de tener que soportar una empresa que tiene problemas por los efectos de la pandemia (ya sea inyectando recursos de sus socios o asumiendo altos costos de despidos de secciones o partes que ya no son productivas) o cerrarla en su totalidad sin un costo de despido, la mayoría de empresas optarán por la segunda opción, se propone el siguiente texto alternativo:

“Única. - Interpretese al numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, en el siguiente sentido:

Se entenderá que existe imposibilidad para el trabajo cuando, por el efecto del caso fortuito o fuerza mayor conforme al artículo 30 del Código Civil, el contrato entre empleador y trabajador se torne inejecutable, sea por la naturaleza de la actividad o la característica del servicio convenido.

El caso fortuito o fuerza mayor puede afectar a una actividad o servicio, o a una línea o unidad de negocio específico, pudiendo el empleador cesar únicamente, la o las relaciones laborales que sean imposibles de ejecutar en los términos descritos en el inciso anterior.

También habrá imposibilidad para el trabajo cuando exista prohibición expresa de autoridad competente de ejecutar la actividad o el servicio que es objeto del contrato de trabajo, siempre que esta prohibición sea consecuencia del caso fortuito o fuerza mayor y, por lo tanto, no atribuible al empleador”.

101.7.2. Que el órgano legislativo se ratificó en el proyecto inicialmente aprobado, en concordancia con los arts. 138 y 140 de la Constitución.

101.7.3. Que el argumento de los accionantes sobre la existencia de un supuesto procedimiento constitucional especial para que la Asamblea Nacional interprete leyes se funda en la “animadversión respecto de la aplicación del artículo 7.23 del Código Civil en el ámbito de las relaciones laborales, cuyo alcance no ha sido afectado mediante la ley y disposición interpretativa en cuestión. Es decir, se plantea la supuesta infracción procedimental en la expedición de la disposición interpretativa a fin de torpedear el despliegue de un efecto jurídico que se recoge en el Código Civil, lo que, de ninguna manera, se configura como un conflicto abstracto de constitucionalidad”.

101.7.4. Que, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia 009-13-SIN-CC), se establece que al no existir procedimiento especial para la aprobación de “leyes interpretativas”, la aprobación de una disposición legal a través de la cual la Asamblea Nacional ejerce su facultad de interpretar de modo generalmente obligatorio las leyes, se subordina al trámite ordinario.

3.4. Contestaciones del Ministerio de Trabajo

102. Mediante escrito de 15 de junio de 2020, el Ministerio de Trabajo pidió a la Corte Constitucional que rechace la acción de inconstitucionalidad 17-21-IN. Como fundamento de su pretensión, formuló las siguientes alegaciones:

102.1. En relación al argumento de la supuesta afectación del principio de legalidad, competencia y seguridad jurídica el ministerio señaló que: (i) la cartera de Estado tiene competencia para emitir la resolución impugnada conforme a lo establecido en el artículo 154.1 de la Constitución en relación con el artículo 17 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, artículo 539 del Código del Trabajo, artículo 119 de la Ley Orgánica del Servicio Público y los arts. 155 y 165 de la Ley de Seguridad Social; y, (ii) la resolución impugnada no restringe derechos, por el contrario, contiene una norma que abarca a toda la población laboral sin discriminación de la actividad laboral ejercida y que únicamente regula los supuestos en los que la enfermedad del coronavirus puede ser considerada como un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

102.2. Respecto del argumento de la supuesta vulneración de los derechos a la igualdad, salud, trabajo y motivación en la resolución MDT-2020-023, el ministerio explicó que esta norma aplica sin discriminación a toda la población laboral del país (los trabajadores u obreros y para los servidores públicos) y que tiene como finalidad “establecer que la enfermedad COVID-19 será considerada como accidente de trabajo o enfermedad laboral, cuando se establezca la relación causa-efecto por un vínculo directo entre la exposición al SARS-CoV-2 virus que causa la enfermedad COVID-19, con la actividad laboral que ejecute el servidor o trabajador, independientemente de cuál sea esta, tal como lo señala la OIT”. En este contexto, señaló que el Seguro General de Riesgos de Trabajo protege a los asegurados y empleados en las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, para ello, la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (conforme lo establecen los arts. 348 y 349 del Código de Trabajo, en concordancia con los arts. 155 y 165 de la Ley de Seguridad Social y 16 del Reglamento General del Seguro General de Riesgos de Trabajo, contenido en la resolución C.D. 513 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social) deberá realizar la investigación que permita determinar de forma científica o por métodos adecuados, caso a caso, si se trata o no al COVID-19 como un accidente de trabajo o una enfermedad laboral.

102.3. Asimismo, el ministerio indicó que acorde a lo establecido por la OIT se exige a los empleadores cumplir con su responsabilidad de proporcionar información adecuada y una formación apropiada en el ámbito de la seguridad y salud; de consultar a los trabajadores sobre aspectos relacionados con su trabajo; de prever medidas para hacer frente a situaciones de urgencia; y de notificar los casos de enfermedad profesional a la Inspección del Trabajo y, consecuentemente, le

corresponde a la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social calificarla.

102.4. Finalmente, la cartera de Estado resaltó que todos los trabajadores a nivel nacional, con independencia de la actividad laboral que realicen, pueden contraer COVID-19, razón por la cual, conforme a la resolución impugnada, cuando exista un nexo que determine que la enfermedad tuvo su origen en las actividades laborales que el trabajador desempeña, será considerada accidente de trabajo o enfermedad laboral, para el pleno reconocimiento de sus derechos.

103. Mediante documento de 15 de septiembre de 2020, el Ministerio de Trabajo solicitó que se rechace la acción de inconstitucionalidad 71-20-IN. En relación con los acuerdos impugnados, el ministerio los describió, incluyó los informes previos a su emisión y se refirió a las normas jurídicas que le otorgan competencia para emitirlos. Además, sobre los argumentos incluidos en la demanda en contra de la Ley de Apoyo Humanitario, formuló, principalmente, las siguientes alegaciones:

103.1. En relación con los acuerdos de preservación del empleo señala lo siguiente:

103.1.1. No corresponde a una renuncia derechos, sino que atiende al principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración. “Esto opera de la misma manera que en el caso de trabajar más allá de la jornada laboral, se deben cancelar las horas suplementarias y extraordinarias, en caso de mantener una jornada reducida; es decir, se deberá cancelar lo que corresponde a ella”.

103.1.2. Además, sostiene que los referidos acuerdos no modifican los derechos adquiridos de los trabajadores sino las condiciones para ejercerlos: Así, indica: “[p]uede modificar la jornada de trabajo y su remuneración, pero no puede existir un trabajo gratuito; puede modificar el lugar de trabajo, pero no se puede renunciar a las medidas de seguridad para realizarlo; se puede acordar una reducción de la jornada ordinaria por una jornada especial reducida, sin que implique una renuncia a la seguridad social”.

103.1.3. Finalmente, señala que los acuerdos no implican precarización laboral ni regresión de derechos ya que son excepcionales y tienen como fin enfrentar la situación particular que generó la crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19.

103.2. En relación con la validez de los acuerdos de preservación del empleo, señala que “los acuerdos serán negociados, para el caso de las organizaciones, por aquellos que cumplan los requisitos de representación de conformidad al Código del Trabajo”.

103.3. En relación con el contrato especial emergente y la reducción emergente de la jornada de trabajo, el ministerio reiteró uno de sus argumentos empleados en relación a los acuerdos de preservación del empleo, es decir, que la excepcionalidad de las medidas implica que no se introducen formas de precarización laboral ni de regresión de derechos.

3.5. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

104. Mediante escrito de 20 de agosto de 2020, la Procuraduría General del Estado solicitó que se ratifique la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas analizadas dentro de su contestación y, en consecuencia, que se desechen las demandas de inconstitucionalidad planteadas y acumuladas a la causa 49-20-IN.

105. Como fundamentos de su pretensión, formula las siguientes alegaciones:

105.1. Respecto de las demandas que alegan la inconstitucionalidad por la forma de la Ley de Apoyo Humanitario, indica:

105.1.1. Que, conforme lo determina el artículo 120.6 de la Constitución, en concordancia con el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional tiene la atribución de “expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

105.1.2. Que la sentencia constitucional 0008-12-IN establece que las leyes interpretativas tienen un procedimiento legislativo igual al ordinario y que, inclusive, son sometidas al veto presidencial. En adición a ello, conforme señala el artículo 76.7 de la LOGJCC, solamente cuando se trasgreden principios o fines sustanciales para los que fue establecida una regla de procedimiento procede una inconstitucionalidad por la forma.

105.1.3. Que en el caso de la promulgación de la Ley de Apoyo Humanitario, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República han cumplido con las disposiciones jurídicas relativas al debido proceso que debe seguir una norma para ser tramitada; por consiguiente, solicitó que sean desechados los pedidos de inconstitucionalidad por la forma.

105.2. En un acápite inicial, se expone de manera detallada que la Ley de Apoyo Humanitario no surge en un contexto normal de funcionamiento del sistema jurídico nacional; que, por el contrario, de los considerandos iniciales de la mencionada ley, se puede advertir que lo que se busca con ella es hacer frente a la actual situación económica y sanitaria del país, la que se deriva de la pandemia mundial por el COVID-19.

105.3. Respecto de la presunta inconstitucionalidad de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, menciona:

105.3.1. Que, en el artículo 16 de la ley cuestionada, únicamente se autoriza la suscripción de acuerdos entre trabajadores y empleadores, conforme establece el artículo 326.11 de la Constitución. Por tanto, la norma no puede ser entendida como una autorización para la renuncia de derechos.

105.3.2. Que la celebración de acuerdos ofrece la posibilidad de que existan nuevos consensos entre empleadores y trabajadores, con el fin de mantener el empleo y evitar despidos de trabajadores por la reducción en las actividades laborales de las empresas, ya sean pequeñas, medianas o grandes. En este sentido, enfatiza en que los acuerdos requieren de aceptación mutua y en que, como todo acuerdo, son susceptibles de vicios de nulidad en caso de que discutan puntos no transables.

105.4. Sobre la presunta inconstitucionalidad de la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes, indica que el artículo 17 de la ley cuestionada establece normas que aclaran la forma en la que los jueces de trabajo deberán resolver los casos en los que se haya dado por terminada una relación laboral entre trabajadores y empleadores utilizando de forma irregular la figura de fuerza mayor o caso fortuito. Por lo que, en su opinión, no se evidencia inconstitucionalidad alguna respecto a este artículo.

105.5. En relación con la presunta inconstitucionalidad de la norma que establece las condiciones mínimas para la validez de los acuerdos, señala:

105.5.1. Que el artículo 18 guarda armonía con el principio del pleno empleo y la eliminación del subempleo contenido en el artículo 326 de la Constitución, por cuanto dicta mínimos para la celebración de los acuerdos entre los trabajadores y empleadores; y enfatiza que el Ministerio de Trabajo y el juez de trabajo son los órganos encargados de controlar dichos acuerdos.

105.5.2. Que es común que, en los procesos de toma de decisiones, no exista unanimidad respecto de una propuesta, contexto en el que se deben establecer las reglas pertinentes. En este sentido, el artículo 18.3 de la ley cuestionada, establece una regulación para los casos en los cuales no exista un acuerdo entre todos los trabajadores y el empleador.

105.6. Respecto de la presunta inconstitucionalidad de la norma que establece la nueva modalidad de contrato especial emergente, indica:

105.6.1. Que, en el artículo 19 de la ley cuestionada se ha establecido una forma adicional de contratación que toma en cuenta las necesidades laborales

actuales y que ofrece nuevas opciones para el mantenimiento del empleo y la creación de fuentes de trabajo.

105.6.2. Que esta modalidad de contrato especial emergente guarda armonía con el principio de no regresividad de derechos, puesto que únicamente se crea una nueva modalidad contractual que no reemplaza a la modalidad de contrato indefinido.

105.7. Sobre la presunta inconstitucionalidad de la disposición que establece la reducción de la jornada de trabajo, manifiesta:

105.7.1. Que en las alegaciones de inconstitucionalidad del artículo 20 de la ley impugnada, que se centran en la supuesta afectación a los principios de derechos adquiridos, regresividad, precarización laboral y seguridad jurídica, se debe observar el principio del derecho laboral denominado *ius variandi*, que presupone la posibilidad que tiene el empleador de modificar ciertos elementos de la relación laboral que mantiene con el trabajador, siempre y cuando no afecte derechos fundamentales. En este contexto, enfatiza, que la necesidad de realizar cambios dentro de los contratos laborales vigentes tiene sustento en la emergencia sanitaria existente en el país.

105.7.2. Que se debe considerar que la reducción de la jornada de trabajo implica una reducción de la cantidad de trabajo que realiza un trabajador y, como consecuencia, corresponde una disminución de su remuneración. Respecto de este punto, menciona que, en el artículo 326.4 de la Constitución, se ha determinado que es un derecho de empleadores y trabajadores que a igual trabajo se entregue igual remuneración.

105.8. En relación con la presunta inconstitucionalidad de la norma que regula el goce de vacaciones, manifiesta que, con la aplicación del principio *ius variandi*, el empleador se encuentra facultado para realizar modificaciones en las fechas programadas para hacer uso del derecho a vacaciones de sus trabajadores. Esta posibilidad en ningún momento suprime o elimina el derecho a las vacaciones de los trabajadores, sino que permitiría tomar en cuenta el tiempo de inasistencia al trabajo, generada por los decretos de excepción en los que se restringía la movilidad y funcionamiento de ciertas actividades comerciales.

105.9. Respecto de la presunta inconstitucionalidad del artículo 24 de la ley impugnada, relativo a que existirá priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local, afirma que únicamente en la acción 49-20-IN se demandó su inconstitucionalidad y que, de los argumentos esgrimidos para dicha pretensión, no se logra explicar por qué el trato preferente a “lo local” sería arbitrario o inconstitucional.

105.10. Sobre la presunta inconstitucionalidad de la disposición reformativa primera y tercera, que establecen el teletrabajo, indica:

105.10.1. Que las alegaciones de los impugnantes confunden el derecho a la desconexión con el incremento de la jornada laboral; en este sentido, se debe considerar que las disposiciones cuestionadas no cambian la duración de la jornada laboral, sino que garantizan un derecho derivado del uso de las TICS y realizan precisiones respecto de ellas.

105.10.2. Que, en las normas cuestionadas, parece existir un problema de redacción respecto de la forma en la que se regula el derecho a la desconexión, ya que al fijar el tiempo de desconexión se establece que “deberá ser de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas”; por ello, desde una interpretación literal de la norma, no se puede dilucidar con claridad cuál sería el tiempo mínimo de desconexión.

105.11. Respecto de la presunta inconstitucionalidad de la disposición reformativa segunda de la ley impugnada, que añade una nueva enfermedad profesional al final del artículo 363 del Código de Trabajo, expone que debe tomarse en cuenta que existe un pronunciamiento del Ministerio de Trabajo sobre este tema, que ya estaría siendo analizado por uno de los jueces de la Corte Constitucional dentro la causa 17-20-IN, a la que se ha acumulado la causa 7-20-IA.

105.12. Finalmente, sobre la presunta inconstitucionalidad de la disposición interpretativa del artículo 169.6 del Código de Trabajo, manifiesta:

105.12.1. Que, de conformidad con el artículo 120.6 de la Constitución, en concordancia con el artículo 9.6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Asamblea Nacional tiene dentro de sus atribuciones la interpretación normativa.

105.12.2. Que, conforme a lo establecido en la jurisprudencia constitucional (caso 008-12-IN), el legislador tiene la posibilidad de interpretar una disposición para aplicarla en un caso concreto, y que este ejercicio interpretativo no solo se realiza ante la obscuridad de un texto, sino también cuando la norma es aparentemente clara, pero respecto de la cual el legislador decide guiar su aplicación dentro de casos concretos.

4. Cuestiones previas

4.1. Sobre la vigencia de las normas impugnadas

106. Esta Corte identifica que existen dos disposiciones impugnadas que contemplan un plazo para la vigencia de las medidas introducidas en el contexto de un acontecimiento excepcionalísimo

como lo es la pandemia provocada por el COVID-19, la que formalmente concluyó el 11 de mayo de 2023 con la notificación del Comité de Operaciones de Emergencias Nacional.²

107. La primera disposición está contenida en el artículo 21 de la LOAH y textualmente estableció que: “[l]os empleadores, durante los **dos años siguientes a la publicación de esta Ley en el Registro Oficial**, podrá notificar de forma unilateral al trabajador con el cronograma de sus vacaciones o a su vez, establecer la compensación de aquellos días de inasistencia al trabajo como vacaciones ya devengadas”. Así, la vigencia de la medida relativa al goce de las vacaciones fue establecida a partir del 22 de junio de 2020 hasta el 22 de junio de 2022.
108. La segunda es la prevista en la disposición transitoria vigésima segunda,³ que está relacionada con la regulación de la activación de los aeropuertos de las Islas Galápagos para vuelos internacionales por cuanto “se realizará en coordinación con los Ministerios de Turismo y Salud, como con los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia para que determinen su factibilidad, **hasta que el sector turístico del Ecuador continental se recupere**”.
109. Este Organismo ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de normas que no se encuentran vigentes cuando tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución conforme lo establece el artículo 76.8 de la LOGJCC. De esta manera, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas que no se encuentran vigentes cuando se verifique el supuesto de efectos ultractivos.⁴
110. En el presente caso, las dos disposiciones impugnadas, identificadas en los párrafos 107 y 108 *supra*, contemplan una temporalidad respecto de las medidas introducidas, por ello, esta Corte debe verificar si estas aún pueden producir algún efecto jurídico. Sobre los efectos de la disposición impugnada contenida en el artículo 21 de la LOAH se advierte que, por la naturaleza de la medida laboral adoptada –regulación del goce de vacaciones–, esta tiene la posibilidad de producir o mantener efectos más allá del momento en que perdió vigencia, específicamente sus efectos trascienden a los procesos de liquidación de haberes laborales que pueden presentarse por la terminación de una relación laboral que contemple la aplicación de la referida disposición. Por consiguiente, toda vez que la disposición impugnada contenida en el artículo 21 de la LOAH produce efectos ultractivos, procede que esta Corte la considere en el control abstracto de constitucionalidad que realizará en los párrafos posteriores.

² Esta notificación tuvo sustento en la resolución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que declaró terminada la Emergencia de Salud de Importancia Internacional para el COVID-19.

³ LOAH, disposición transitoria vigésima segunda: “El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, los ministerios rectores de ambiente y turismo, la Dirección General de Aviación Civil, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y la Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos, realizarán informes técnicos sobre la conveniencia de activar los aeropuertos de las Islas Galápagos para vuelos internacionales directos, asegurando que se cumplan con todas las regulaciones y las condiciones que garanticen la sostenibilidad del ecosistema del Parque Nacional Galápagos en la legislación vigente. Esto se realizará en coordinación con los Ministerios de Turismo y Salud, como con los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia para que determinen su factibilidad, hasta que el sector turístico del Ecuador continental se recupere”.

⁴ Respecto de los efectos ultractivos véase: CCE, sentencias 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48; y, 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

- 111.** Ahora bien, respecto de la disposición transitoria vigésima segunda de la ley impugnada, que expresamente señala que los vuelos internacionales solo podrían autorizarse “asegurando que se cumplan con todas las regulaciones y las condiciones que garanticen la sostenibilidad del ecosistema del Parque Nacional Galápagos en la legislación vigente” y preveía la emisión de informes coordinados de múltiples instituciones públicas, específicamente de: el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, los ministerios de ambiente, salud y turismo, la Dirección General de Aviación Civil, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, la Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos y los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia, este Organismo advierte que tenía una condición extensiva para su vigencia “hasta que el sector turístico del Ecuador continental se recupere”.
- 112.** Dado que la naturaleza de esta disposición corresponde al de una transitoria y que sobre su regulación el Ministerio de Turismo ha informado por medios oficiales que desde el primer trimestre del año 2022 el sector turístico ha reflejado una recuperación positiva⁵ y que la pandemia del COVID-19 en el Ecuador concluyó el 11 de mayo de 2023, esta Corte Constitucional puede concluir que la norma impugnada no produce efectos ultraactivos y, en consecuencia, no será examinada en el control abstracto de constitucionalidad.

4.2. La acción pública de inconstitucionalidad de la resolución MDT-2020-023

- 113.** A decir de los accionantes de la demanda 7-20-IA, la resolución administrativa MDT-2020-023 impugnada a través de su acción pública de inconstitucionalidad constituye un acto administrativo general. Dicha afirmación se realizó sin mayor fundamentación.
- 114.** La resolución administrativa MDT-2020-023 se dictó en cumplimiento del artículo 539 del Código de Trabajo que determina que le corresponde al Ministerio del Trabajo la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales. De esta manera, el Ministerio del Trabajo es el competente para emitir normas y regulaciones a nivel nacional en la materia. Así, la resolución impugnada estableció que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud como pandemia, a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador.
- 115.** De ahí que no es posible afirmar que la resolución impugnada se agota con su cumplimiento, pues la disposición contenida en esta debe ser tomada en cuenta por cada empleador y trabajador en los casos concretos en los que se presente la enfermedad del coronavirus para su aplicación. En consecuencia, se constata que la resolución impugnada es una disposición de carácter general y que no se agota con su cumplimiento, por lo que no podría ser considerada

⁵ Véase <https://www.turismo.gob.ec/el-turismo-en-galapagos-se-recupera-2/> y <https://www.turismo.gob.ec/el-ministerio-de-turismo-rindio-cuentas-sobre-su-gestion-durante-2021/>.

un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo,⁶ sino más bien como un acto normativo.⁷

116. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas, conforme los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los arts. 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC. De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales. Además, esta Corte ha señalado que “[...] el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional”.⁸

117. Por lo expuesto, el que la resolución impugnada haya sido señalada por los accionantes de la demanda 7-20-IA como un acto administrativo con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto, esta Corte, en causas anteriores, ha establecido que “aun cuando los accionantes señalaron que la norma impugnada es parte de un acto administrativo con efectos generales, en virtud de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, reconocidos en los numerales 4 y 7 de la LOGJCC, se ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de la disposición impugnada”.⁹

118. En conclusión, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en el artículo 4, numerales 4 y 7 de la LOGJCC, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad también de la resolución impugnada.¹⁰

5. Planteamiento de los problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la forma

119. El artículo 79.5 de la LOGJCC¹¹ exige que la demanda de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su

⁶ Código Orgánico Administrativo. Registro oficial suplemento 31 de 7 de julio de 2017, artículo 98: “Acto administrativo. - Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”.

⁷ En este sentido, véase la sentencia 4-13-IA/20, 2 de diciembre de 2020, párr. 33: “los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y por ello, [...] se agotan con su cumplimiento”.

⁸ CCE, sentencia 017-15-SIN-CC, 27 de mayo de 2015, pág. 7.

⁹ CCE, sentencia 7-21-IA/24, 4 de abril de 2024, párr. 10.

¹⁰ En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en las sentencias 4-15-IA/22, 9 de noviembre de 2022, párr. 15; y, 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 36.

¹¹ Artículo 79.5. a y b.

contenido y alcance; y, (ii) los argumentos **claros, ciertos, específicos y pertinentes**, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. De esta manera, los accionantes deben cumplir con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.¹²

- 120.** Lo señalado responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles inconstitucionalidades por cuestiones de forma y de fondo. Por consiguiente, si esta Corte identifica que los cargos planteados en la demanda no permiten formular un problema jurídico puede descartarla sin realizar un análisis sobre el fondo de la misma.¹³
- 121.** Ahora bien, las alegaciones contenidas en varias demandas que originan el presente caso cuestionan la constitucionalidad de la resolución MDT-2020-23 y de la LOAH por la forma y por el fondo. Principalmente, hay acusaciones de que el **procedimiento** de formación de la LOAH inobservó alguna norma constitucional, es decir, de que hubo alguna acción u omisión contraria a las normas que rigen el trámite legislativo (vicios de forma). Y hay otras acusaciones según las cuales el **contenido** de alguna de las disposiciones de la ley impugnada –producto del referido procedimiento– es contrario al contenido de ciertas normas constitucionales (vicios de fondo).
- 122.** Sobre esta base, el primer tipo de problemas jurídicos que deben examinarse corresponden a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma de la resolución MDT-2020-23 y de la LOAH porque, si estas se estimaran, no sería necesario plantear posteriormente otros problemas jurídicos sobre la inconstitucionalidad por el fondo de dichas normas; esto, porque si se estableciera que una determinada disposición de las normas impugnadas ha sido expedida mediante un procedimiento viciado, eso afectaría la vigencia de la disposición y, por tanto, devendría superfluo examinar si es inconstitucional por el fondo.¹⁴
- 123.** Los cargos de las demandas planteadas dan lugar a los siguientes problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la forma de la resolución MDT-2020-23 y de la LOAH:

¹² CCE, sentencia 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35. En el mismo sentido, sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 31.

¹³ En su jurisprudencia, esta Corte Constitucional ha establecido varios supuestos en los que ha descartado una acción pública de inconstitucional por evidenciar que los cargos planteados en la demanda no permiten formular un problema jurídico. Así, por ejemplo, en la sentencia 45-17-IN/21 de 11 de agosto de 2021, se estableció el supuesto de que, si en una demanda no existen argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, en virtud del cual es el accionante quien tiene la carga de demostrar la inconstitucionalidad que alega. Asimismo, en la sentencia 31-17-IN/23 de 12 de octubre de 2023, esta Corte, ha precisado que escapa del ámbito de control abstracto de constitucionalidad las alegaciones que procuren obtener la declaración de violaciones de derechos cometidas por acciones u omisiones de autoridad pública o particular, pues estas tienen su vía a través de otras garantías constitucionales e incluso mediante la vía ordinaria.

¹⁴ Este Organismo ya se ha pronunciado en un sentido similar en varias decisiones, por todas ellas véase, CCE, sentencia 58-11-IN/22 y acumulados, 12 de enero de 2022, párr. 90.

Sobre la resolución MDT-2020-023

123.1. Respecto del cargo sintetizado en el párr. 48.1. *supra*,¹⁵ se plantea este primer problema jurídico: La emisión de la resolución impugnada ¿transgredió el principio de reserva de ley establecido en el artículo 132 de la Constitución porque la disposición relativa a los supuestos en los que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) puede o no ser considerada como un accidente de trabajo o una enfermedad profesional estaría contenida en una “simple resolución” dictada por el Ministerio de Trabajo?

Sobre la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

123.2. Respecto de lo sintetizado en los párrs. 71.1.1, 73.6, 90.1 y 92.1. *supra*,¹⁶ se plantea este segundo problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el principio de unidad de la materia establecido en el artículo 136 de la Constitución por cuanto el proyecto no se habría referido a una sola materia y porque la disposición reformativa cuarta no tendría relación con el objeto de la ley?

123.3. Respecto de lo sintetizado en el párr. 92.1. *supra*,¹⁷ se plantea este tercer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque su proyecto no habría expresado claramente los artículos que se derogarían y reformarían?

123.4. Respecto de lo sintetizado en el párr. 71.1.2. *supra*,¹⁸ se plantea este cuarto problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 140 de la Constitución porque, debido a la importancia del proyecto, no debió tramitarse como uno de urgencia económica?

123.5. Respecto de lo sintetizado en el párr. 56.2. *supra*,¹⁹ se plantea este quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación del primer inciso del artículo 17 de la ley impugnada, mismo que impone sanciones ¿transgredió los arts. 76.3 y 132.2 de la Constitución porque el proyecto no debía tramitarse como uno de urgencia económica?

123.6. Respecto de lo sintetizado en el párr. 84.3. *supra*,²⁰ se plantea este sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación del segundo inciso del artículo 17 de la

¹⁵ Caso 17-20-IN.

¹⁶ Caso 52-20-IN, 54-20-IN, 70-20-IN y 71-20-IN.

¹⁷ Caso 71-20-IN.

¹⁸ Caso 52-20-IN.

¹⁹ Caso 39-20-IN.

²⁰ Caso 65-20-IN. Los accionantes alegaron que la aprobación del inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución, al haber incluido en la objeción presidencial un párrafo ajeno a la materia de dicha disposición, refiriéndose, además, al artículo 138 de la Constitución. Examinada esta alegación, se verificó

ley impugnada, ¿transgredió el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución porque habría introducido mediante un veto presidencial un aspecto no incluido en el proyecto original?

123.7. Respecto de lo sintetizado en el párr. 67.1. *supra*,²¹ se plantea este séptimo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 226 de la Constitución pues su iniciativa correspondió al presidente de la República, mediante un proyecto de ley de urgencia económica?

123.8. Respecto de lo sintetizado en el párr. 67.1. *supra*,²² se plantea este octavo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 226 de la Constitución pues habría sido vetada por el presidente de la República?

124. Antes de pasar a la resolución de los problemas jurídicos, cabe señalar que uno de los cargos formulados para cuestionar la ley impugnada no permite plantear un problema jurídico. Específicamente, el accionante del caso 52-20-IN manifestó que la aprobación de la Ley de Apoyo Humanitario sin los capítulos relativos a las “Contribuciones temporales y únicas” y a la “Cuenta especial de asistencia humanitaria e impulso a la economía”, que constaban en la propuesta inicial, fue contradictoria con el fin por el que se presentó el proyecto de ley (párr. 71.1.2. *supra*).

125. Al respecto, el accionante no señaló una norma constitucional que permita plantear un problema jurídico por esta alegación, ni esta Corte logra identificar una norma de este tipo, ni aun para formular un problema de inconstitucionalidad por el fondo, es decir, que permita cuestionarse si el contenido omitido debía regir, de forma obligatoria, en virtud de preceptos constitucionales.

126. Finalmente, es pertinente recordar que la función de esta Corte al examinar la constitucionalidad de una norma es verificar su conformidad con la Constitución, sin que deba realizar pronunciamientos sobre la conveniencia de las normas que examina, en este caso, de la exclusión de los capítulos sobre las “Contribuciones temporales y únicas” y la “Cuenta especial de asistencia humanitaria e impulso a la economía” en la Ley de Apoyo Humanitario.

6. Resolución de los problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la forma

127. Sobre los cargos de los accionantes relacionados con la inconstitucionalidad por la forma se debe considerar que el artículo 114 de la LOGJCC dispone, “[e]l control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley

que el derecho a la seguridad jurídica se invocó como una consecuencia de una posible transgresión del artículo 138 de la Constitución, razón por la que se plantea el problema jurídico en relación con esta última disposición, al ser la determinante de la presunta inconstitucionalidad.

²¹ Caso 50-20-IN.

²² *Ibíd.*

que regula la Función Legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de la materia”. Sin embargo, en el artículo 76.7 *ibíd.*, precisa: “El desconocimiento o vulneración de las **reglas** formales y procedimentales en la producción normativa, únicamente acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad cuando implica la trasgresión de los **principios** o **fin**es sustanciales para los cuales fue instituida la respectiva regla” [énfasis añadido].

128. Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha precisado que, para que un cargo de inconstitucionalidad por la forma proceda se debe verificar el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley. Textualmente, en la sentencia 32-21-IN/21 y acumulado se estableció:

[La] violación de una regla de trámite legislativo no es necesaria ni suficiente para que la Corte declare dicho vicio: no es necesaria porque, aunque no hubiera violación de una regla tal, bastaría con la afectación a un principio o fin de carácter constitucional para que el procedimiento sea inconstitucional; y no es suficiente porque, incluso si hubiera una violación de una regla de trámite, sería preciso que también se afecte el principio o fin al que sirve dicha regla para que el procedimiento sea inconstitucional. De manera que lo suficiente y necesario para que una acusación de inconstitucionalidad por la forma proceda es el socavamiento de un principio o fin constitucional relativo al procedimiento de formación de la ley.²³

129. Sobre esta base, se procederá a responder a los problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por la forma suscitados en el presente caso (párr. 123 *supra*).

Sobre la resolución MDT-2020-023

6.1. Primer problema jurídico: La emisión de la resolución impugnada ¿transgredió el principio de reserva de ley establecido en el artículo 132 de la Constitución porque la disposición relativa a los supuestos en los que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) puede o no ser considerada como un accidente de trabajo o una enfermedad profesional estaría contenida en una “simple resolución” dictada por el Ministerio de Trabajo?

130. Este problema jurídico cuestiona la constitucionalidad de la única disposición normativa de la resolución impugnada con base en la supuesta contravención del principio de reserva de ley. En los arts. 132 y 133 de la Constitución se establece que por principio de reserva legal ciertos asuntos deben ser regulados obligatoriamente mediante ley, precisando –incluso– aquellos supuestos que requieren de ley orgánica. Específicamente, en el artículo 132 de la Constitución relativo al principio de reserva de ley se determina que, para los asuntos relacionados con *la regulación del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*, se requerirá de ley.

131. La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que, aunque la posibilidad de regular derechos es una facultad atribuida al legislador como representante del soberano, esta no es exhaustiva. Es decir, no implica que, en virtud del principio de reserva legal, una ley deba desarrollar detalladamente sobre todos los aspectos relacionados al ejercicio de un derecho.²⁴ En ciertos

²³ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párrs. 26 y 27.

²⁴ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 50.

casos, la ley como mandato general, abstracto y universal no puede prescribir y agotar todo el marco de posibilidades frente al ejercicio de un derecho, sino que el legislador, tomando en cuenta las limitaciones propias del tiempo, debe procurar definir de forma clara y precisa cómo se regula un derecho en un contexto determinado,²⁵ otorgando un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria y/o por medio de los organismos públicos de control y regulación, pueda desarrollar las normas legales a fin de dar eficacia directa a los mandatos legislativos.²⁶

132. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los arts. 132 y 133 de la Constitución. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad sustantiva entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen en el ordenamiento jurídico los mecanismos ordinarios de control legal.²⁷

133. En este contexto, se ha establecido que cuando se acuse la violación al principio de reserva de ley por parte de un acto normativo infra legal, este Organismo debe revisar:

- i.** Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido a fin de responder si (i) la limitación se encuentra prevista legislativamente o (ii) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley.
- ii.** En el caso de que un acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.
- iii.** Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales, es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.
- iv.** En ambos casos, este Organismo debe observar cuidadosamente el alcance de la norma impugnada y si su contenido limita el ejercicio de los derechos, así como la competencia del órgano emisor para desarrollar las normas legales.²⁸

134. Según los accionantes de la causa 17-20-IN, el Ministerio de Trabajo al emitir la resolución MDT-2020-23 habría inobservado el principio de reserva de ley porque la norma contenida en dicha resolución restringiría derechos de los trabajadores y, por consiguiente, debía emitirse en una ley y no en una “simple resolución” (párr. 48.1. *supra*).

²⁵ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 74.

²⁶ CCE, sentencia 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 73-74.

²⁷ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.

²⁸ *Ibíd.*, párr. 55.

135. La resolución impugnada contiene una disposición que textualmente señala lo siguiente:

Artículo 1.- Refórmese el artículo 1 de la Resolución Nro. MDT-2020-022 de 28 de abril de 2020, por el siguiente texto:

“Determinar que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como pandemia, a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador”.

136. En oposición a tales alegaciones, el Ministerio del Trabajo mencionó las siguientes razones para negar la inconstitucionalidad por la forma de la resolución impugnada: (i) la cartera de Estado tiene competencia para emitir la resolución impugnada conforme a lo establecido en el artículo 154.1 de la Constitución en relación con el artículo 17 del Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, artículo 539 del Código del Trabajo, artículo 119 de la Ley Orgánica del Servicio Público y los arts. 155 y 165 de la Ley de Seguridad Social; y, (ii) la resolución impugnada no restringe derechos, por el contrario, contiene una norma que abarca a toda la población laboral sin discriminación de la actividad laboral ejercida y que únicamente regula los supuestos en los que la enfermedad del coronavirus puede ser considerada como un accidente de trabajo o una enfermedad profesional.

137. Ahora bien, conforme a lo señalado en el párr. 131 *supra*, corresponde a esta Corte verificar si la disposición de la resolución impugnada transgrede o no el principio de reserva de ley, esto es, si la norma impugnada constituye regulaciones de derechos fundamentales o si son normas que dan eficacia directa a una regulación que ya se encuentra prevista en la ley.

138. La determinación de la enfermedad del coronavirus (COVID-19) como un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, exclusivamente, para aquellos casos en los que se pueda establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador, para este Organismo se emite en el contexto del artículo 154.1 de la Constitución, que dispone a los ministros del Estado “ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”; y, del inciso segundo del artículo 539 del Código de Trabajo, que determina que corresponde al Ministerio del Trabajo “la rectoría en materia de seguridad en el trabajo y en la prevención de riesgos laborales y será competente para emitir normas y regulaciones a nivel nacional en la materia”.

139. Además, se advierte que en el artículo 367 del Código del Trabajo se enlistan las enfermedades profesionales, particularmente, la disposición reformativa segunda de la LOAH –que fue emitida de manera posterior a la resolución impugnada– añadió al final del artículo referido como un nuevo numeral la siguiente categoría de enfermedad profesional “4. Síndromes respiratorios agudos causados por virus: médicos, enfermeras, mozos de anfiteatro, de los departamentos de higiene y salubridad, sean del Estado, o de cualquier otra entidad de derecho público, o de derecho privado con finalidad social o pública, o particulares”. Adicionalmente, en el artículo 364 *ibíd.* se menciona que “[s]on también enfermedades profesionales aquellas

que así lo determine la Comisión Calificadora de Riesgos, cuyo dictamen será revisado por la respectiva Comisión Central [...]”.

- 140.** Por lo señalado, a diferencia de lo afirmado por los accionantes, esta Corte encuentra que el artículo 1 de la resolución MDT-2020-23 únicamente, con base en lo que dispone la Constitución y el Código de Trabajo, regula los supuestos en los que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) constituye una enfermedad profesional o un accidente de trabajo, calificación que se debe realizar caso a caso,²⁹ conforme a un procedimiento que está previamente establecido en el Reglamento General del Seguro General de Riesgos de Trabajo, contenido en la resolución C.D. 513 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.³⁰
- 141.** En consecuencia, esta Corte verifica que la disposición normativa impugnada se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, descartándose que la resolución impugnada haya trasgredido el principio de reserva de ley.

Sobre la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

6.2. Segundo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la ley impugnada, ¿transgredió el principio de unidad de la materia establecido en el artículo 136 de la Constitución porque el proyecto no se habría referido a una sola materia y porque la disposición reformativa cuarta no tendría relación con el objeto de la ley?

- 142.** Este problema jurídico cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones de la ley impugnada con base en la supuesta contravención del principio de unidad de materia. El artículo 136 de la Constitución establece aquel principio en los siguientes términos, “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia [...]. Si el proyecto no reúne est[e] requisito [...] no se tramitará”.
- 143.** La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los fines más evidentes del principio de unidad de la materia se refieren a otorgar racionalidad interna a leyes en torno a una idea en común (de modo que la agrupación de normas no resulte arbitraria) así como facilitar el debate público en torno a la propuesta legislativa, de modo tal que las personas u organizaciones interesadas en el régimen aplicable a una determinada actividad puedan identificar en cada

²⁹ Código de Trabajo, artículo 347: “Riesgos del trabajo. - Riesgos del trabajo son las eventualidades dañosas a que está sujeto el trabajador, con ocasión o por consecuencia de su actividad. Para los efectos de la responsabilidad del empleador se consideran riesgos del trabajo las enfermedades profesionales y los accidentes”.

³⁰ En el Reglamento del Seguro General de Riesgos de Trabajo, particularmente, en el Capítulo IX, Del Aviso de Accidente del Trabajo o de Enfermedad Profesional u Ocupacional y la Calificación se regula lo relativo al trámite en el Seguro General de Riesgos del Trabajo provenientes de los siniestros laborales (accidente de trabajo - enfermedad profesional), se detallan las actuaciones que debe tener el trabajador, empleador, así como también, los tiempos para iniciar dicho trámite. Sobre la pandemia de la COVID-19 véase, <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Lineamiento-interinstitucional-para-reporte-de-aviso-de-accidente-de-trabajo-y-enfermedad-por-exposicion-laboral-a-la-COVID-19-en-el-sector-saluda-nivel-nacional.pdf>.

proyecto de ley –con relativa facilidad– sus implicaciones en tal régimen y, eventualmente, participar en el debate.³¹

144. Además, según el artículo 116 de la LOGJCC, la unidad de materia significa, más específicamente, que “debe existir entre todas ellas [las disposiciones de la ley en cuestión] una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático”.

145. Respecto del control de inconstitucionalidad formal y su relación con el principio de unidad de materia, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido:

[A] la hora de juzgar si, en un caso concreto, el principio de unidad de materia ha sido lesionado por la falta de conexidad entre todas las disposiciones de la ley, no debe tenerse en cuenta exclusivamente dicho principio, sino que es preciso atender también a otros principios constitucionales que lo delimitan y que podrían afectarse si se declarase la inconstitucionalidad de la ley por la falta de unidad de materia. Por ejemplo, se podría restringir la potestad de la Asamblea Nacional para tramitar proyectos de ley. Para que las restricciones a esos otros principios estén justificadas es preciso que haya proporcionalidad entre tales restricciones y la satisfacción del principio de unidad de materia; esto, con arreglo a los arts. 2.2, 3.2, 3 y 8 de la LOGJCC. **El grado de conexidad material exigible en un caso concreto dependerá, entonces, del examen de proporcionalidad entre la unidad de materia y otros principios constitucionales** [énfasis fuera del texto].³²

146. En relación con el estándar a utilizar en dicho examen de proporcionalidad, se debe considerar que la Corte precisó, en su sentencia 028-12-SIN-CC, que el control de este requisito se efectúa “haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa”, por lo que se debe cuidar “de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable, o aplicar criterios tan rígidos como para excluir conexidades razonables”. Sin embargo, como se señaló en la sentencia 58-11-IN/22 y acumulados, este estándar se modifica en el caso de proyectos de ley de urgencia en materia económica, debiendo aplicarse uno riguroso. Específicamente, en la sentencia 58-11-IN/22 y acumulados se afirmó lo siguiente:

72. Así, las fuertes limitaciones temporales para la tramitación de los proyectos de urgencia económica denotan que en estos existen notorias menores posibilidades de discusión y participación por parte de legisladores y la ciudadanía, pese a la complejidad de los asuntos que abarcan. Esto precisamente justifica un control más exigente del principio de unidad normativa por parte de la Corte Constitucional a fin de salvaguardar que no hayan existido dispersiones normativas inadecuadas que hayan imposibilitado arribar a consensos políticos dentro del plazo constitucional y emitir una respuesta legislativa al proyecto recibido.

73. De lo contrario, un menor nivel de control sobre la amplitud temática podría vaciar de contenido incluso la limitación establecida en el artículo 140 de la Constitución relativa a que “mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción”.

³¹ CCE, sentencia 32-21-IN/21 y acumulado, 11 de agosto de 2021, párr. 29.

³² *Ibíd.*, párr. 31.

74. Más aun, en la medida que el principio democrático, la participación ciudadana o el prolongado tiempo de discusión del proyecto no podrían justificar un menor grado de satisfacción del principio de unidad de materia como en otro tipo normas legislativas, el control del principio de unidad de materia debe ser más riguroso que el estándar aplicable a la legislación ordinaria.

- 147.** Ahora bien, este Organismo debe señalar que, en el caso de la Ley de Apoyo Humanitario no es posible aplicar un estándar riguroso propio de los proyectos de ley de urgencia en materia económica, en su lugar, debe aplicarse un estándar de intensidad media. Esta excepcionalidad se justifica por las circunstancias extraordinarias de la pandemia mundial del COVID-19, lo que permite una mayor deferencia al legislador respecto de las regulaciones adoptadas para afrontar exclusivamente dicha pandemia.
- 148.** Los accionantes de las causas 52-20-IN y 70-20-IN señalan que no existiría unidad material entre las disposiciones de la ley impugnada porque se refieren a varias materias, específicamente a las siguientes: laboral, inquilinato, salud, tributario, seguros y economía (párrs. 71.1.1, 90.1 y 92.1). Adicionalmente, las organizaciones accionantes de la causa 54-20-IN indican que la disposición reformativa cuarta de la ley cuestionada,³³ referida a los beneficiarios de las pensiones vitalicias de presidentes y vicepresidentes constitucionales de la República del Ecuador, inobservaría el principio de unidad de la materia por cuanto no tendría relación con el objeto de la ley cuestionada (párr. 73.6.). Por su parte, la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, respecto de las alegaciones de forma únicamente afirmaron que la Ley de Apoyo Humanitario buscó hacer frente a la situación económica y sanitaria del país, en el contexto de la pandemia mundial del COVID-19.
- 149.** El artículo 116.1 de la LOGJCC aclara que la unidad de la materia puede enfocarse desde varias perspectivas, entre ellas la teleológica, por lo que, en lo posterior, se examinará si se puede establecer la unidad de la Ley de Apoyo Humanitario, de una forma clara, desde esta perspectiva.
- 150.** Asimismo, en el párr. 154 de la sentencia 110-21-IN/22 y acumulados, esta Corte estableció que “[l]a conexidad teleológica, como exigencia del principio de unidad de materia, implica que entre la ley analizada y cada una de sus disposiciones debe existir una identidad de objetivos y finalidades”. De esta manera, para identificar los fines de la ley, y con ello, establecer si el procedimiento de formación de la ley impugnada transgredió el principio de unidad de la materia, se debe citar el siguiente texto de la exposición de motivos del proyecto de ley que el presidente de la República remitió a la Asamblea Nacional (oficio T.580-SGJ-20-0178, de 16 de abril de 2020):

La presente Ley, de carácter urgente en materia económica, se sostiene sobre cinco ejes fundamentales, estos son:

³³ La mencionada disposición reformativa establece lo siguiente: “Cuarta. - Refórmese el primer inciso del Artículo 135 de la Ley Orgánica de Servicio Público, incorporando después de la palabra ‘cargo, el siguiente texto: ‘Exceptuase del beneficio establecido en este artículo, los mandatarios que no hubiesen concluido el período para el que fueron electos por haber sido cesados de acuerdo a una de las causales establecidas en la Constitución, o que, hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, y/o de agresión o violencia sexual’”.

1. Un régimen de contribuciones solidarias, que le permita al Estado atender sus obligaciones y garantizar los recursos necesarios para enfrentar las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia causada por el COVID-19.
2. Un régimen de medidas solidarias y de bienestar, que permitan generar medidas adicionales de soporte a aquellas personas que se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad o afectación por la pandemia causada por el COVID-19.
3. La creación de una cuenta especial de asistencia humanitaria e impulso a la economía, aplicando las mejoras prácticas de transparencia y rendición de cuentas, para recaudar y administrar recursos de una manera transparente y eficiente para enfrentar la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, así como para enfrentar los problemas económicos y sociales que dicha emergencia produzca, sostenimiento del empleo y fomento de actividades productivas, cuyos beneficiarios serán programas y proyectos de instituciones públicas o privadas, pueblos, comunidades y organizaciones de la sociedad civil.
4. Reformas que permitan sostener las fuentes y plazas de trabajo, garantizando los derechos de los trabajadores, al mismo tiempo que se extiende la protección a aquellos afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que aportan al seguro de desempleo.
5. Un régimen temporal para prevenir procesos de quiebra e incentivar acuerdos justos y satisfactorios entre deudores y acreedores.

Como es de conocimiento público, la economía del Ecuador enfrenta varias amenazas que previenen su correcto desempeño en el presente y comprometen su capacidad de endeudamiento a futuro, por lo que se requiere tomar decisiones inmediatas que permitan corregir esta tendencia negativa, adicionales al resto de decisiones que ya han sido tomadas [...].³⁴

151. Con lo dicho se pueden establecer las siguientes relaciones entre los fines del proyecto de ley –presentado en el contexto de la pandemia causada por el COVID-19–, y las materias identificadas por los accionantes:

- 151.1.** El proyecto de ley tenía como uno de sus objetivos mantener las plazas de trabajo, para lo cual planteó varias modificaciones al régimen laboral.
- 151.2.** El proyecto de ley se propuso la creación de medidas solidarias y de bienestar y, en este contexto, introdujo normas de suspensión temporal de desahucio en materia de inquilinato, de extensión de la cobertura en las prestaciones de salud de la seguridad social, de estabilidad de trabajadores de la salud, de prohibición de terminación de pólizas de salud y de suspensión de su cobertura por mora y de reprogramación del pago de las cuotas de seguros.
- 151.3.** El proyecto de ley tenía entre sus fines establecer reglas temporales sobre quiebras y, en tal virtud, se aprobaron normas relativas a un concordato preventivo excepcional y para la gestión de obligaciones.
- 151.4.** El proyecto de ley preveía la creación de contribuciones solidarias, las que finalmente no se aprobaron. Sin embargo, se incluyeron algunas normas con

³⁴ Anverso de la hoja 211 del expediente del caso 49-20-IN.

alcance tributario como, por ejemplo, la suspensión de cobro de multas e intereses en los procesos de matriculación vehicular, la posibilidad de que se realicen anticipos voluntarios del impuesto a la renta, la aplicabilidad del esquema de facilidades de pago con remisión y del plan excepcional de pagos aun ante ciertos incumplimientos de obligaciones producidas en el año 2020 y la imputabilidad de los gastos de turismo interno como gastos personales deducibles.

151.5. El proyecto de ley se presentó como urgente en materia económica, por lo que, naturalmente, en este caso particular, tenía contenido económico.

152. Por consiguiente, los aspectos laborales, de inquilinato, civiles, de salud, tributarios, de seguros y económicos incluidos en la Ley de Apoyo Humanitario no suponen una transgresión a la regla de unidad de la materia pues, desde un punto de vista teleológico (párr. 149 *supra*), los abarcan de una forma clara (claridad exigida por el control de intensidad media, como se indicó en el párr. 147 *supra*). Es decir, todos los fines del proyecto de ley que fueron expuestos por la Presidencia de la República tienen a su vez un mismo objetivo común: mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 (una circunstancia absolutamente excepcional y que afectó de forma amplia la vida de las personas a nivel mundial); y, consecuentemente, permiten establecer la unidad entre todas estas normas. Además, tal explicitación de los fines del proyecto de ley permite establecer que, a pesar de la variedad del tipo de normas involucradas, su alcance fue lo suficientemente claro como para que las personas u organizaciones interesadas pudieran participar en el debate público involucrado en su aprobación en la Asamblea Nacional (párr. 143 *supra*).

153. Con relación a la alegación de que la disposición reformativa cuarta de la ley impugnada, que modifica el artículo 135 de la LOSEP (relativa a la exclusión de las pensiones vitalicias a presidentes y vicepresidentes constitucionales cesados constitucionalmente de sus cargos o condenados por ciertos delitos) inobservaría el principio de unidad de la materia, por cuanto no tendría relación con el objeto de la Ley de Apoyo Humanitario, esta Corte constata que uno de los fines del proyecto remitido por la Presidencia de la República textualmente señala: “Que el referido proyecto de ley busca fortalecer las finanzas públicas para hacer frente a la actual situación económica que representa un riesgo para la ciudadanía en general y para las finanzas públicas”, dicho fin, en este caso, está íntimamente relacionado con el objetivo común de la ley impugnada: mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19, que como ya se dijo previamente es una circunstancia excepcionalísima que afectó de forma drástica la vida de las personas y la economía a nivel mundial. Por lo tanto, se puede establecer una relación temática evidente³⁵ entre uno de los fines de la ley, consistente en fortalecer las finanzas públicas para mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19, y la reducción del gasto implicada por la disposición impugnada, al determinar casos en los que no procede la pensión vitalicia para presidentes y vicepresidentes de la República.

³⁵ En el párr. 78 de la sentencia 58-11-IN/22 de 12 de enero de 2022, esta Corte ha establecido que, para efectos de determinar la unidad temática, es preciso delimitar el tema dominante o eje temático regulado en la ley y cotejarlo con sus distintas disposiciones a fin de deducir si entre el contenido genérico de la Ley Reformativa y sus disposiciones existe una “conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente”.

154. En consecuencia, se descarta que el procedimiento de formación de la ley impugnada haya transgredido el principio de unidad de materia y se responde de manera negativa a este segundo problema jurídico.

6.3. Tercer problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 136 de la Constitución porque su proyecto no habría expresado claramente los artículos que se derogarían y reformarían?

155. Según las organizaciones accionantes de la causa 71-20-IN, el proyecto que dio origen a la Ley de Apoyo Humanitario habría incumplido el artículo 136 de la Constitución por no señalar con claridad las disposiciones que se derogarían o reformarían, considerando que el proyecto solo proponía derogar el artículo 39.b de la Ley de Turismo y no contenía disposición reformativa alguna; sin embargo, a la ley aprobada se habrían incorporado cuatro disposiciones reformativas (párr. 92.1. *supra*). En la demanda de la causa referida, las organizaciones accionantes afirmaron además que, como consecuencia de esta transgresión, también se habría vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y se habrían inobservado los principios de legalidad y confianza legítima.

156. El artículo 136 de la Constitución prescribe lo siguiente: “Los proyectos de ley [...] serán presentados [...] con [...] la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían”.

157. De forma similar a lo indicado en el párr. 143 *supra*, también en este caso se verifica que el objetivo de la regla constitucional citada en el párrafo previo es la de otorgar racionalidad a la legislación. Sin embargo, a diferencia de la regla de unidad de la materia, la relativa a la inclusión en los proyectos de ley de las normas derogatorias y reformativas, lo que busca es racionalidad entre las diversas leyes que integran el ordenamiento, a efectos de evitar contradicciones.

158. Ahora bien, del proceso de formación de la LOAH se constata que el hecho al que se refiere la alegación que se examina (párr. 155 *supra*) es cierto, es decir, el proyecto de ley remitido por la Presidencia de la República solo incluía una disposición derogatoria y no incluía disposiciones reformativas, a diferencia de la ley aprobada que, además de la norma derogatoria, incluyó cuatro disposiciones reformativas (al Código del Trabajo y a la LOSEP, todas ellas impugnadas en esta causa).

159. Sin embargo, los hechos acreditados no implican la transgresión de la norma aludida, esto es, la contenida en el artículo 136 de la Constitución. Como se indicó previamente (párr. 157 *supra*), el objetivo de la norma constitucional es que, al presentar un proyecto ley, se evalúen sus efectos en el ordenamiento jurídico vigente y se incluyan las correspondientes reformas y derogatorias, con el fin de evitar contradicciones normativas o antinomias. Por lo tanto, dicha norma no puede interpretarse, como lo hacen las organizaciones accionantes, en el sentido de que solo pueden aprobarse las normas derogatorias y reformativas contempladas en el proyecto de ley original, sin posibilidad de incluir otras disposiciones de este tipo en el curso

del debate legislativo. No cabe tal interpretación, en primer lugar, porque no corresponde a su tenor literal, pero, y esto es lo más importante, porque sería contraria al fin de la referida norma: si se identificase alguna antinomia en la deliberación legislativa, según esta interpretación, no se podrían introducir las correcciones pertinentes y el ordenamiento jurídico sería menos coherente.

160. En conclusión, se descarta que, en el procedimiento de formación de la ley impugnada se haya transgredido la regla que dispone que los proyectos de ley incluyan las correspondientes normas derogatorias y reformatorias, y se responde de manera negativa al tercer problema jurídico planteado.

6.4. Cuarto problema jurídico: El procedimiento de formación de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 140 de la Constitución porque, debido a la importancia del proyecto, no debió tramitarse como uno de urgencia económica?

161. El accionante del caso 52-20 IN alegó que, por el impacto e importancia de las regulaciones laborales introducidas, la Ley de Apoyo Humanitario no debía tramitarse como un proyecto de ley de urgencia económica, considerando el tiempo limitado para la aprobación de este tipo de proyectos, por lo que se habría inobservado el artículo 140 de la Constitución (párr. 71.1.2. *supra*).

162. El primero y segundo párrafo del artículo 140 de la Constitución prevé:

Artículo 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

163. La alegación de la accionante no se basa en una norma de derecho positivo que disponga que por la importancia de los proyectos legislativos estos requieran de mayor tiempo y estén excluidos de ser tramitados como de urgencia económica. Específicamente el artículo 140 de la Constitución no incluye tal prohibición. De hecho, las características concurrentes de estos proyectos, es decir, que se refieran a materia económica y que sean urgentes, pueden coadyuvar, precisamente, a que se los califique como importantes o de alto impacto. En este sentido, se puede considerar que el constituyente ponderó los valores en juego y otorgó primacía al de oportunidad, esto es, a que deban ser tramitados en un plazo menor al ordinario.

164. También, es necesario aclarar que el hecho de que los proyectos calificados de urgencia en materia económica deban tramitarse en un plazo menor con relación a los proyectos de ley que no tienen dicha calificación, no significa que pueda obviarse la etapa de participación ciudadana. Al respecto, la propia Constitución dispone que el trámite sea el mismo que el ordinario, pero con plazos abreviados (segundo párrafo artículo 140). Así, la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone:

Artículo 59.- Primer debate para proyectos de urgencia en materia económica. - Para el caso de los proyectos de ley, calificados por la Presidenta o Presidente de la República de urgencia en materia económica, las comisiones especializadas dentro del plazo de diez días, contado a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un plazo no menor a los cinco primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a cinco días.

165. Además, en los ítems 2.17 y 2.18 del informe para el primer debate (memorando AN-CDEP-2020-0011-M) se menciona que se realizaron ochenta y ocho intervenciones en la respectiva comisión legislativa y se recibieron ciento veinticinco observaciones por escrito de los asambleístas, ciudadanos, gremios, organizaciones y actores públicos y privados. De igual forma, según el ítem 2.26 del informe para segundo debate (memorando AN-CDEP-2020-0015-M), se recibieron doscientas ochenta y cinco observaciones por escrito de ciudadanos, asambleístas, gremios, organizaciones y actores públicos y privados.

166. En definitiva, esta Corte descarta que la tramitación del proyecto de ley que dio origen a la Ley de Apoyo Humanitario como de urgencia en materia económica haya inobservado el artículo 140 de la Constitución, concretamente, porque esta norma constitucional no establece que proyectos legislativos de importancia e impacto no puedan ser tramitados como de urgencia económica, por lo que se responde de manera negativa a este problema jurídico.

6.5. Quinto problema jurídico: El procedimiento de aprobación del primer inciso del artículo 17 de la ley impugnada, mismo que impone sanciones, ¿transgredió los arts. 76.3 y 132.2 de la Constitución porque el proyecto no debió tramitarse como uno de urgencia económica?

167. La organización accionante del caso 39-20-IN señaló que el inciso primero del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, al prever sanciones al trabajador por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, no debió debatirse de forma reducida, como parte de un proyecto de ley de urgencia en materia económica, y menos aún en el contexto de la pandemia del COVID-19, porque todas estas circunstancias obstaculizaron que la ciudadanía participe en el proceso de aprobación de la ley (párr. 56.2. *supra*).

168. Las disposiciones invocadas por la organización accionante establecen lo siguiente:

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. [...].

Artículo 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: [...]

2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

169. Por otro lado, la disposición impugnada de la Ley de Apoyo Humanitario prevé:

Artículo 17.- De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes. - Cualquiera de las partes de la relación laboral que incumpla con el acuerdo será sancionado de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo y demás normativa vigente.

170. Conforme a las normas citadas en el párr. 168 *supra*, la reserva de ley rige para el establecimiento de infracciones y sanciones jurídicas. Por reserva de ley se entiende que ciertos contenidos (en este caso, infracciones y sanciones jurídicas) no pueden establecerse por normas de jerarquía inferior a la ley.

171. Ahora bien, el alegato de la organización accionante, es decir, que el debate del proyecto de ley fue muy reducido como para introducir sanciones al trabajador, no encuentra respaldo en las normas invocadas. Además, conviene aclarar que no se puede establecer una vulneración a la referida reserva de ley porque precisamente es una norma legal, el inciso primero del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario, en relación con el Código de Trabajo (otra ley) la que prevé las sanciones a quienes incumplan los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo.

172. Luego, se pasa a examinar el cargo de la organización accionante, esto es, el presunto déficit del debate democrático en la aprobación del inciso primero del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario. Al respecto, son aplicables algunas de las afirmaciones realizadas al responder al problema jurídico anterior, específicamente: que no existe norma constitucional alguna que impida que una norma que imponga sanciones administrativas se incluya en un proyecto de ley de urgencia en materia económica; que según el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa la tramitación de un proyecto de ley de urgencia en materia económica no excluye la participación ciudadana en el proceso de aprobación de la ley, sino que, por necesidades apremiantes, el tiempo para su ejercicio se reduce; y, que, en este caso en particular, se verifica que la ciudadanía participó en el debate público de aprobación de la ley (párr. 164 *supra*).

173. En conclusión, se descarta que la aprobación del primer inciso del artículo 17 de la ley impugnada hubiera transgredido la reserva de ley establecida en los arts. 76.3 y 132.2 de la Constitución y se descarta que su inclusión en un proyecto de ley de urgencia en materia económica sea contraria a la Constitución, por lo que se responde de manera negativa a este quinto problema jurídico.

6.6. Sexto problema jurídico: El procedimiento de aprobación del segundo inciso del artículo 17 de la ley impugnada, ¿transgredió el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución porque habría introducido mediante un veto presidencial un aspecto no incluido en el proyecto original?

174. Los accionantes de la causa 65-20-IN alegaron que la aprobación del inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario habría vulnerado el artículo 138 de la

Constitución, al haber incluido en la objeción presidencial un párrafo ajeno a la materia de dicha disposición (párr. 84.3. *supra*).

175. El segundo inciso del artículo 138 de la Constitución³⁶ –vigente al momento de la aprobación de la LOAH– disponía lo siguiente:

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

176. En tanto, el artículo 17 inciso segundo de la ley impugnada prescribe:

En aquellos casos en los que un juez determine que el empleador invocó de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito para terminar una relación laboral, se aplicará la indemnización por despido intempestivo prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo multiplicada por uno punto cinco (1.5).

177. En relación con los hechos en que se basa esta alegación cabe indicar que, efectivamente, el proyecto aprobado originalmente por la Asamblea Nacional no preveía una norma similar a la que finalmente constituyó el segundo inciso del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario.

178. De igual forma, se establece que la Presidencia de la República introdujo tal texto en su objeción parcial, en los siguientes términos:

VIII

Objeción al artículo 17

Es necesario que se especifique la sanción para aquellos casos en los que un juez determine que el empleador invocó de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito para terminar una relación laboral.

Por tal motivo, se propone el siguiente texto alternativo:

“Artículo 17.- De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes. - Cualquiera de las partes de la relación laboral que incumpla con el acuerdo será sancionada de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo y demás normativa vigente.

En aquellos casos en los que un juez determine que el empleador invocó de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito para terminar una relación laboral, se aplicará la indemnización por despido intempestivo prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo multiplicada por uno punto cinco (1.5)”. [Énfasis original].

179. Finalmente, se identifica que la Asamblea Nacional trató el veto presidencial, allanándose a veintidós objeciones (con setenta y nueve votos a favor, cincuenta y un votos negativos, dos en blanco y once abstenciones) y ratificándose en diez disposiciones del proyecto originalmente aprobado (con ciento dieciséis votos a favor, dos votos negativos, uno en blanco y catorce abstenciones). Entre las disposiciones en las que el legislativo se allanó al veto

³⁶ El artículo 138 de la Constitución fue enmendado por el Pleno de la Asamblea Nacional en sesión de 30 de mayo de 2024.

presidencial consta la citada en el párrafo anterior, es decir, la relativa al segundo inciso del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario.

180. Por lo señalado en los párrs. 177 y 178 *supra*, se verifica, en principio, la procedencia de la alegación que se está examinando. Efectivamente:

180.1. El segundo inciso del artículo 138 de la Constitución determina que el texto alternativo que proponga el presidente de la República “[...] no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto [...]” y el recargo introducido no fue materia del proyecto original.³⁷

180.2. En la oración previa nos referimos a un “recargo” porque la invocación indebida por el empleador de una causal para terminar de forma justificada un contrato de trabajo configura un despido intempestivo, lo que determina el pago de la correspondiente indemnización y, por lo tanto, el pago de esta indemnización “multiplicada por uno punto cinco (1.5)” debe entenderse como un recargo.

180.3. Si bien el recargo en sí no fue introducido en el proyecto originalmente aprobado, se debe examinar si la “materia” a la que el recargo se refiere fue tratada en el referido proyecto. Para el efecto, se considera:

180.3.1. En este tipo de casos es pertinente emplear un estándar estricto, riguroso. Es decir, que solo se podría establecer que la materia de cada objeción presidencial corresponde a la materia del proyecto objetado si el texto propuesto se deriva directa e inmediatamente de una réplica a un texto aprobado por la legislatura. Esto, por cuanto un estándar más laxo afectaría el equilibrio entre las funciones Legislativa y Ejecutiva. Al respecto, conviene mencionar que el texto alternativo propuesto por la Presidencia de la República tenía una posición privilegiada en el proceso de aprobación legislativa: únicamente no regirá si la Asamblea Nacional se ratifica en el texto original con una mayoría calificada de las tres cuartas partes de sus integrantes y dentro de un plazo máximo de treinta días –esto conforme lo establecía el artículo 138 vigente al momento de la aprobación de la LOAH–.³⁸ Esta posición privilegiada se justifica por el rol de “veto” que tienen estos textos en el proceso dialéctico de formación de la ley y, por lo mismo, fuera de este ámbito perdería legitimidad. Así, si una disposición no fue considerada por la Asamblea Nacional y se introduce mediante una objeción presidencial, es decir, si

³⁷ CCE, dictamen 1-22-OP/22, 12 de abril de 2022, párr. 12.

³⁸ Constitución, artículo 138 incisos tercero y cuarto: “La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial”.

se innova el proyecto en esta fase en lugar de oponerse a él o complementarlo, tal innovación habría prescindido de la deliberación legislativa previa y tendría una mayor probabilidad de regir, considerando la importante mayoría calificada que se requeriría para que esto no ocurriera.³⁹

180.3.2. Como se señaló en el párr. 177 *supra*, el proyecto originalmente aprobado por la Asamblea Nacional no incluía ninguna sanción peculiar o recargo por desvincular indebidamente a trabajadores invocando la causal de caso fortuito y fuerza mayor.

180.3.3. Según se verifica en el párr. 178 *supra*, el texto propuesto no reemplaza ningún texto del proyecto original.

180.3.4. Ahora bien, en este caso en particular, el texto introducido en la objeción presidencial parcial, relativo a la incorporación de una sanción peculiar o recargo por desvincular indebidamente a trabajadores invocando la causal de caso fortuito y fuerza mayor, deriva directa e inmediatamente de una relación con el texto contenido en la disposición interpretativa única del proyecto a la LOAH que fue aprobado por la legislatura. Específicamente, la disposición interpretativa exige que la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor debe estar ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador. Así, en este caso, la objeción parcial no habría excedido su ámbito de legitimidad pues habría propuesto un texto respecto de una materia que sí se encontraba contemplada por el proyecto original.

181. Por lo analizado, se establece que, en este caso en particular, la aprobación de la norma contenida en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario observó el segundo inciso del artículo 138 de la Constitución —vigente al momento de la aprobación de la LOAH— y, en consecuencia, se responde de manera negativa a este problema jurídico.

6.7. Séptimo problema jurídico: La aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 226 de la Constitución pues su iniciativa correspondió al presidente de la República, mediante un proyecto de ley de urgencia económica?

182. Según el accionante de la causa 50-20-IN, el presidente de la República no podía iniciar la tramitación de una norma interpretativa mediante un proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica (párr. 67.1 *supra*).

183. La primera oración del artículo 226 de la Constitución prescribe:

³⁹ Se debe considerar que con la enmienda del artículo 138 de la Constitución aprobada el 30 de mayo de 2024 ya no se requiere de una mayoría calificada sino únicamente mayoría absoluta.

Artículo 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.

184. En tanto, la disposición impugnada establece lo siguiente:

DISPOSICIONES INTERPRETATIVAS

Única. - Interprétese el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, en el siguiente sentido:

En estos casos, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica. Esto quiere decir, que habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos.

185. Al respecto, en primer lugar, se debe considerar que el proyecto de ley remitido por la Presidencia de la República no incluía la citada disposición interpretativa. En efecto, esta se incorpora, como norma reformativa en el informe para segundo debate (memorando AN-CDEP-2020-0015-M), de la siguiente forma:

5.3.6.3.- Producto de revisar y procesar varias opiniones u observaciones recibidas dentro del seno de la Comisión, se consideró la necesidad de incluir dentro del debate y como texto dentro del informe una disposición reformativa adicional, con el siguiente texto:

Cuarta. - Agréguese como inciso final al artículo 169 del Código del Trabajo, el siguiente texto:

“En la causa establecida en el numeral 6, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica; y cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos.

También habrá imposibilidad cuando exista prohibición expresa de autoridad competente de la realización de la actividad en particular, derivada del caso fortuito o fuerza mayor”.

186. Esta propuesta fue aprobada por la Asamblea Nacional, como una disposición interpretativa, en el segundo debate de la Ley de Apoyo Humanitario.

187. Por lo tanto, el hecho al que se imputa una transgresión del procedimiento aplicable, es decir, que el proyecto remitido por el presidente de la República hubiera incluido una disposición interpretativa, no ocurrió, lo que desvirtúa la referida alegación.

188. Además, cabe señalar que según el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa “Tienen iniciativa para presentar proyectos de ley interpretativa, todos aquellos enumerados en el artículo 134 de la Constitución de la República”, artículo cuyo número 2 incluye al presidente de la República.

189. Por lo dicho, se descarta que la iniciativa para la inclusión de la disposición interpretativa de la ley impugnada haya inobservado lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución y se responde de manera negativa al séptimo problema jurídico planteado.

6.8. Octavo problema jurídico: El procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada, ¿transgredió el artículo 226 de la Constitución pues habría sido vetada por el presidente de la República?

190. La accionante de la causa 50-20-IN señaló que el presidente de la República no podía objetar una norma interpretativa aprobada en segundo debate por la Asamblea Nacional, como lo hizo en este caso (párr. 67.1. *supra*). La disposición que se alegó como transgredida fue citada en el párr. 183 *supra* y la disposición interpretativa fue citada en el párr. 184 *supra*.

191. En este caso en particular, la Presidencia de la República efectivamente vetó la disposición interpretativa, en los siguientes términos:

XXII

Objeción a la Disposición Interpretativa Única

Con la finalidad de mejorar la redacción y comprensión de la Disposición Interpretativa al numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, y evitar que se pierdan cientos de miles de empleos, pues entre el riesgo de tener que soportar una empresa que tiene problemas por los efectos de la pandemia (ya sea inyectando recursos de sus socios o asumiendo altos costos de despidos de secciones o partes que ya no son productivas) o cerrarla en su totalidad sin un costo de despido, la mayoría de empresas optarán por la segunda opción; se propone el siguiente texto alternativo:

“Única. - Interpretese el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, en el siguiente sentido: Se entenderá que existe imposibilidad para el trabajo cuando, por efecto del caso fortuito o fuerza mayor conforme al artículo 30 del Código Civil, el contrato entre empleador y trabajador se torne inejecutable, sea por la naturaleza de la actividad o la característica del servicio convenido. El caso fortuito o fuerza mayor puede afectar a una actividad o servicio, o a una línea o unidad de negocio específico, pudiendo el empleador cesar, únicamente, la o las relaciones laborales que sean imposibles de ejecutar en los términos descritos en el inciso anterior. También habrá imposibilidad para el trabajo cuando exista prohibición expresa de autoridad competente de ejecutar la actividad o servicio que es objeto del contrato de trabajo, siempre que esta prohibición sea consecuencia del caso fortuito o fuerza mayor y, por lo tanto, no atribuible al empleador”.

192. Sin embargo, la Asamblea Nacional se ratificó en diez disposiciones del proyecto originalmente aprobado (con ciento dieciséis votos a favor, dos votos negativos, uno en blanco y catorce abstenciones), entre ellas en la disposición interpretativa originalmente aprobada y que fue citada en el párr. 184 *supra*.

193. Sobre el régimen jurídico aplicable se debe considerar que, originalmente, la Ley Orgánica de la Función Legislativa excluía a las leyes interpretativas de sanción presidencial. Efectivamente, dicha ley disponía lo siguiente:

Artículo 72.- Aprobación y Publicación. - Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

194. No obstante, esta disposición fue declarada inconstitucional mediante sentencia 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013 y la Corte modificó su texto de la siguiente manera:

Artículo 72.- Aprobación y Publicación. - Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los arts. 63 al 65 de esta Ley. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

195. Así pues, la norma vigente se remite a los arts. del 63 al 65 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁴⁰ que se refieren a la sanción y al veto presidencial. Es más, en la referida sentencia 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013 (págs. 10 y 11), se afirmó lo siguiente:

A partir de lo expuesto, y de manera reiterada, esta Corte ha observado que las características de abstracción, generalidad y vinculatoriedad de la ley interpretativa obligan a que su adopción se realice por medio de una ley; lo cual tiene mayor sentido al observar que la Constitución ha establecido un procedimiento para la aprobación de leyes, con lo cual, una norma secundaria no puede fijar un procedimiento especial no contenido en ella. Así pues, el artículo 133 constitucional, ha determinado la existencia de dos tipos de leyes, las cuales son leyes orgánicas y ordinarias, instruyendo además el procedimiento legislativo para su aprobación y promulgación; sin que exista diferencia alguna respecto de la aprobación de leyes interpretativas que no pueden ser caracterizadas como una ley con “procedimiento especial”, denominación inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano.

⁴⁰ Artículo 63, de la remisión del proyecto de ley a la Presidenta o Presidente de la República: “Como tiempo máximo, a los dos días hábiles siguientes luego de la aprobación del proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo máximo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial”.

Artículo 64, de la objeción al proyecto de ley: “Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea Nacional podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea Nacional podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará conjuntamente con su objeción un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea Nacional examinará la objeción parcial dentro del plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de su entrega, y podrá, en un solo debate, allanarse a ella, en todo o en parte, y como consecuencia del allanamiento enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, en todo o en parte, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación.

Si la Asamblea Nacional no considera la objeción o no se ratifica en su texto en el plazo señalado, se entenderá que se allanó a ésta, y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad”.

Artículo 65, objeción por inconstitucionalidad: “Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, el proyecto será devuelto a la respectiva comisión especializada de la Asamblea Nacional para que realice los cambios necesarios. El Pleno de la Asamblea Nacional aprobará los cambios en un solo debate, y luego los enviará para la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación”.

En ese sentido, si se le otorga al legislador la posibilidad de pronunciarse respecto de una misma materia tratada dentro de la ley interpretada, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada, pues si para la promulgación de la ley interpretada es una exigencia la observancia del procedimiento establecido en la Constitución, esta Corte no encuentra fundamento alguno para que la ley interpretativa pueda ser adoptada sin las exigencias de dicho procedimiento. Con lo cual esta última debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayorías, sanción y objeción presidencial, y demás requisitos establecidos en la Constitución.

196. Por lo tanto, el hecho de que en el procedimiento de aprobación de la disposición interpretativa de la ley impugnada el presidente de la República la objetara no transgrede ninguna norma constitucional, por lo que se descarta la alegación y se responde negativamente a este octavo problema jurídico planteado.

7. Planteamiento de los problemas jurídicos referidos a cargos de inconstitucionalidad por el fondo

197. Dado que en el examen de inconstitucionalidad por la forma realizado en la sección previa se concluyó que el procedimiento de aprobación de la resolución MDT-2020-023 y de la LOAH no transgredió la Constitución, este Organismo establecerá los problemas jurídicos relativos a una presunta inconstitucionalidad por el fondo de dicha resolución y ley conforme a las alegaciones de los accionantes. Asimismo, se plantearán los problemas jurídicos de fondo respecto de la presunta inconstitucionalidad por el fondo de los acuerdos ministeriales MDT-2020-132 y MDT-2020-133.

198. Los cargos de las demandas planteadas dan lugar a los siguientes problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por el fondo de las disposiciones contenidas en los cuerpos normativos impugnados:

Sobre la resolución MDT-2020-023

198.1. Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 48.2 y 50.1 *supra*,⁴¹ esta Corte observa que los accionantes cuestionan la norma que establece que la enfermedad del coronavirus no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud de que la misma fue declarada por la OMS como pandemia porque sería contraria al principio de aplicación directa de las normas previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables. Específicamente, los accionantes sustentan su alegación en la inobservancia de recomendaciones emitidas por la OIT y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el contexto de la pandemia del COVID-19, sin embargo, esta Corte advierte que los accionantes no señalan cuál es la norma constitucional que consideran se habría infringido. Por consiguiente, al no existir por parte de los accionantes la identificación adecuada de la norma constitucional presuntamente infringida, con especificación de su contenido y alcance, esta Corte —conforme a

⁴¹ Casos 17-20-IN y 7-20-IA.

lo señalado en los párr. 119 y 120 *supra*— se ve impedida de formular un problema jurídico a partir de estos cargos.

198.2. Respecto del cargo resumido en el párr. 48.3 *supra*,⁴² esta Corte advierte que los accionantes de la causa 17-20-IN se limitan a expresar su inconformidad con la norma impugnada de la resolución MDT-2020-23, sin proporcionar un argumento claro, cierto, específico y pertinente sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución —véase párr. 119 y 120 *supra*—. Particularmente, los accionantes únicamente afirman que la norma impugnada desconocería la realidad que atravesó el país en relación con la calamidad pública originada por la pandemia del COVID-19 y el factor de riesgo de las personas que por sus actividades se ven imposibilitadas de realizar trabajo remoto, sin relacionarlo con la vulneración de un derecho constitucional. En consecuencia, al igual que lo ocurrido en el párrafo anterior, esta Corte se ve impedida de formular un problema jurídico a partir de este cargo.

198.3. Respecto del cargo resumido en el párr. 50.2 *supra*,⁴³ esta Corte observa que los accionantes de la causa 7-20-IA cuestionan la norma impugnada de la resolución MDT-2020-23 porque al establecer “condiciones imposibles” sería contraria al derecho al trabajo, entendido como el derecho a desarrollar actividades laborales en ambientes saludables y condiciones seguras y dignas. Por consiguiente, se plantea este noveno problema jurídico: La norma impugnada al establecer que la enfermedad del coronavirus no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada por la OMS como pandemia a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador ¿es contraria al derecho al trabajo, previsto en el artículo 33 de la Constitución?

Sobre la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

198.4. Respecto de los cargos resumidos en los párr. 52.1, 54.1, 54.2, 56.1, 56.3, 58.1, 58.2, 58.3, 58.4, 64.1, 64.2, 64.5, 69.1, 69.4, 71.2, 71.3, 73.1, 73.2, 75.1, 75.2, 75.5, 77.1, 77.4, 79.1, 79.4, 86.1, 86.2, 88, 90.2, 90.3, 90.4, 90.5, 92.2, 92.5, 92.7, 96.1 y 96.3 *supra*,⁴⁴ esta Corte observa que varios accionantes cuestionan los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo establecidos en la LOAH porque estos serían regresivos o porque contrarían a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Estas alegaciones se examinarán en esta sentencia en relación, exclusivamente, a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, por cuanto los accionantes centran su acusación en que dichos acuerdos habrían transgredido dicha intangibilidad porque varias garantías de los derechos del

⁴² Caso 17-20-IN.

⁴³ Caso 7-20-IA.

⁴⁴ Casos 37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 54-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 66-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN y, 90-20-IN.

trabajador se verían afectadas o disminuidas con su promulgación. Por consiguiente, se plantea este décimo problema jurídico: Los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo establecidos en los arts. 16 y 18 de la LOAH ¿transgreden la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

198.5. Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 56.1, 64.3, 69.3, 75.3, 77.3, 79.3, 86.3 92.6 y 96.2 *supra*,⁴⁵ se advierte que los accionantes agotan su argumento en afirmar la inconstitucionalidad de la norma que establece una sanción frente al incumplimiento del acuerdo de preservación de fuentes de trabajo (artículo 17 inciso primero),⁴⁶ por cuanto esta sería la consecuencia a una medida laboral también acusada de inconstitucional (artículo 16 y 18). De esta manera, esta Corte advierte que los accionantes no proporcionaron un argumento independiente respecto de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, es decir, omitieron presentar un argumento claro, cierto, específico y pertinente sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre el inciso primero del artículo 17 de la LOAH y la Constitución –véase párr. 119 y 120 *supra*–. En consecuencia, esta Corte también se ve impedida de formular un problema jurídico a partir de este cargo.

198.6. Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 75.4, 84.4.1 y 84.4.2 *supra*,⁴⁷ esta Corte advierte que los accionantes cuestionan la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 17 de la ley impugnada,⁴⁸ relativo a la sanción por la invocación injustificada de la causal de caso fortuito o fuerza mayor, porque esta sería contraria a la seguridad jurídica y a la irretroactividad, ya que la norma impugnada no sería interpretativa sino reformatoria y, consecuentemente, su calificación de interpretativa le daría efectos retroactivos. Al respecto, en la sentencia 23-20-CN y acumulados/21 ese Organismo ya se pronunció sobre estas alegaciones, concretamente en esta decisión se determinó que la disposición interpretativa de la LOAH no tenía efectos retroactivos, en los siguientes términos: “2. Determinar que en los casos pendientes o que se llegaren a presentar, que tengan como hipótesis de hecho la terminación de la relación laboral bajo la causal de fuerza mayor o caso fortuito con anterioridad a la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es el 22 de junio de 2020, no le será aplicable la indicada Disposición Interpretativa”. Dado que este cargo relativo a la seguridad jurídica ya ha sido objeto de un pronunciamiento por parte esta Corte, no procede un nuevo pronunciamiento al respecto.

⁴⁵ Casos 39-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN-66-20-IN, 71-20-IN y 90-20-IN.

⁴⁶ LOAH, artículo 17: “De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes. -Cualquiera de las partes de la relación laboral que incumpla con el acuerdo será sancionada de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo y demás normativa vigente”.

⁴⁷ Casos 56-20-IN y 65-20-IN.

⁴⁸ LOAH, artículo 17.- “En aquellos casos en los que un juez determine que el empleador invocó de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito para terminar una relación laboral, se aplicará la indemnización por despido intempestivo prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo multiplicada por uno punto cinco (1.5)”.

- 198.7.** Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 52.2, 54.3, 56.4, 58.5, 58.6, 64.7, 64.8, 69.5, 71.4, 71.5, 71.6, 75.6, 77.5, 77.6, 77.7, 79.5, 79.6, 88, 90.6, 90.7, 92.8, 92.9, 92.10, 96.4, 96.5, 98.1 y 98.2 *supra*,⁴⁹ esta Corte observa que varios accionantes cuestionan la constitucionalidad del contrato especial emergente porque resultaría discriminatorio y atentaría contra la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, principalmente porque la implementación de esta medida laboral elimina varios derechos del trabajador. De manera similar a lo señalado en el párr. 198.4 *supra*, estas alegaciones se examinarán exclusivamente en relación con la intangibilidad, dado que los accionantes cuestionan que la nueva modalidad contractual eliminaría varias garantías laborales y podría implicar una afectación injustificada en los derechos. Por consiguiente, se plantea este undécimo problema jurídico: El contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución?
- 198.8.** Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 77.6, 79.6 y 88 *supra*,⁵⁰ esta Corte observa que varios accionantes cuestionan la constitucionalidad del contrato especial emergente porque reincorporaría la modalidad de contrato por horas en nuestro país lo que está prohibido expresamente en la Constitución. Si bien la organización accionante de la causa 67-20-IN cuestionó la constitucionalidad del mencionado contrato porque sería contraria a la prohibición de precarizar el trabajo no expresó un argumento claro y específico por el que considera que exista dicha incompatibilidad. Por consiguiente, se plantea este duodécimo problema jurídico: El contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH ¿transgrede la prohibición del contrato por horas, establecida en el artículo 327 de la Constitución?
- 198.9.** Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 52.3, 54.3, 56.5, 58.7, 64.9, 69.6, 71.7, 75.7, 77.8, 79.8, 88, 90.8, 92.12, 92.13, 92.14 y 96.6 *supra*,⁵¹ esta Corte observa que varios accionantes cuestionan la constitucionalidad de la reducción emergente de la jornada de trabajo porque resultaría regresivo, vulneraría la seguridad jurídica y atentaría contra la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Las alegaciones relacionadas con la regresión e intangibilidad de los derechos de los trabajadores se examinarán exclusivamente en relación con la mencionada intangibilidad, ya que lo cuestionado por los accionantes se centra en una afectación de garantías laborales a raíz de la implementación de esta medida, cuyo objetivo es la reducción de la jornada de trabajo. Adicionalmente, sobre la alegada transgresión a la seguridad jurídica, esta Corte no considera adecuado abordar el análisis en relación con este derecho, puesto que el cargo se fundamenta en la incompatibilidad de la norma impugnada

⁴⁹ Casos 37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN, 90-20-IN y 48-24-IN.

⁵⁰ Casos 61-20-IN, 62-20-IN y 67-20-IN.

⁵¹ Casos 37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 43-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 66-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN, 77-20-IN y 90-20-IN.

con las normas del Código de Trabajo, pero, dado que el artículo 20 de la LOAH introduce un régimen de excepción, es natural que dicho régimen difiera del ordinario, por lo que es más adecuado examinar dicha alegación en relación a si la incorporación del régimen excepcional implica un deterioro de los derechos de los trabajadores y, si así fuera, si este deterioro está suficientemente justificado o no. Por consiguiente, se plantea este decimotercer problema jurídico: La reducción emergente de la jornada de trabajo establecido en el artículo 20 de la LOAH y regulado en los arts. 6 y 7 del acuerdo 133, ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

198.10. Respecto de los cargos resumidos en los párrs. 56.5, 64.9 y 92.12 *supra*,⁵² esta Corte observa que varios accionantes cuestionan la constitucionalidad de la reducción emergente de la jornada de trabajo porque esta inobservaría la prohibición de precarización laboral al presuntamente volver a poner en vigencia el contrato de trabajo por horas. Por consiguiente, se plantea este decimocuarto problema jurídico: La reducción emergente de la jornada de trabajo establecida en el artículo 20 de la LOAH ¿transgrede la prohibición de precarizar el trabajo, establecida en el artículo 327 de la Constitución?

198.11. Respecto de los cargos sintetizados en los párrs. 54.4, 56.6, 58.8, 64.10, 69.7, 71.8, 73.4, 75.8, 77.9, 79.9, 88, 90.9, 92.15, 96.7 *supra*,⁵³ esta Corte observa que varios accionantes cuestionan el régimen de vacaciones establecido en el artículo 21 de la ley impugnada puesto que resultaría regresivo, afectaría a una vida digna que asegure el descanso y porque sería contrario a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, principalmente, porque impediría a los trabajadores escoger libremente el periodo de sus vacaciones y justificar su inasistencia al lugar de trabajo. Estas alegaciones se examinarán en relación con la mencionada intangibilidad porque los accionantes consideran que con esta medida se ha transgredido su derecho laboral a gozar de sus vacaciones y, en relación con el derecho a una vida digna, que asegure el descanso, porque resulta mejor examinar si estas regulaciones temporales sobre el derecho al goce de vacaciones lo disminuyen injustificadamente, en lugar de desconocerlo. Por consiguiente, se plantea el siguiente decimoquinto problema jurídico: El régimen de vacaciones establecido en el artículo 21 de la LOAH ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

198.12. Respecto del cargo referido en el párr. 64.11 *supra*,⁵⁴ esta Corte observa que la Defensoría del Pueblo cuestiona la preferencia en la contratación de trabajadores locales establecida en el artículo 24 de la ley impugnada porque vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación. Por consiguiente, se plantea este decimosexto problema jurídico: El régimen de priorización local, establecido en el

⁵² Casos 38-20-IN, 49-20-IN y 71-20-IN.

⁵³ Casos 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 54-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN y 90-20-IN.

⁵⁴ Caso 49-20-IN.

artículo 24 de la LOAH ¿es discriminatorio, en transgresión a lo establecido en el artículo 66.4 de la Constitución?

198.13. Respecto de los cargos sintetizados en los párrs. 56.8, 56.9, 64.12, 69.8, 71.9, 73.5, 75.9 y 92.17 *supra*⁵⁵ esta Corte observa que varios accionantes cuestionan el régimen de teletrabajo tanto en el Código del Trabajo como en la Ley Orgánica del Servicio Público porque resultaría regresivo debido a que el tiempo mínimo de desconexión (de doce horas continuas) implica una ampliación de la jornada de trabajo que, además, no genera el pago por horas suplementarias, y porque es insuficiente establecer que el empleador debe proveer los equipos, elementos e insumos necesarios para el teletrabajo, considerando los costos de energía eléctrica y del servicio de internet en que debería incurrir el trabajador. De igual forma a otras alegaciones examinadas en esta sentencia, estos argumentos se examinarán en relación, exclusivamente, a una presunta inobservancia de la intangibilidad de los derechos de los trabajadores ya que resulta más específico por referirse expresamente a una afectación a los derechos de los trabajadores. Por consiguiente, se plantea este decimoséptimo problema jurídico: El régimen del teletrabajo, establecido en las disposiciones reformativas primera y tercera de la LOAH, específicamente en lo relativo al derecho a la desconexión y a la falta de cobertura de los gastos que debe asumir el trabajador ¿transgrede la intangibilidad de sus derechos, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

198.14. Respecto de los cargos referidos en los párrs. 56.7 y 92.16 *supra*,⁵⁶ esta Corte advierte que dos accionantes cuestionaron la disposición reformativa tercera de la ley impugnada porque, a diferencia del régimen del teletrabajo introducido por la propia LOAH en el Código del Trabajo, para el servicio público no se condicionaría su validez al consentimiento del servidor público, señalado que esto sería discriminatorio y contrario al derecho a tener un trabajo libremente escogido. Este argumento se analizará exclusivamente en relación con el derecho a tener un trabajo libremente aceptado porque permite un análisis más directo de la cuestión planteada: la necesidad o no, desde el punto de vista constitucional, del consentimiento del servidor público para modificar su modalidad de prestación de servicios. Desde esta perspectiva, el hecho de que para las personas regidas por el Código del Trabajo se exija tal consentimiento es un argumento que abona en esta tesis, no es la razón principal para cuestionar la norma impugnada. Por consiguiente, se plantea este decimooctavo problema jurídico: La disposición reformativa tercera de la LOAH, al establecer el teletrabajo en el sector público sin el previo consentimiento de los servidores públicos involucrados, ¿es contraria al derecho a tener un trabajo libremente elegido, establecido en el artículo 33 de la Constitución?

⁵⁵ Casos 39-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 54-20-IN, 56-20-IN y 71-20-IN.

⁵⁶ Casos 39-20-IN y 71-20-IN.

198.15. Respecto de los cargos referidos en los párrs. 56.10, 64.13 y 92.18 *supra*,⁵⁷ esta Corte observa que algunos accionantes cuestionan la disposición reformativa segunda de la LOAH porque sería discriminatoria, ya que los síndromes respiratorios agudos causados por virus solo fueron calificados como enfermedades profesionales para el personal sanitario y no para el resto de trabajadores, como los agrícolas o los que laboran en los sectores calificados como estratégicos por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Por consiguiente, se plantea este decimonoveno problema jurídico: La disposición reformativa segunda de la LOAH, al establecer a los síntomas respiratorios agudos causados por virus como enfermedad profesional exclusivamente para personal sanitario, ¿es discriminatoria y, con ello, contraria a lo establecido en el artículo 66.4. de la Constitución?

198.16. Respecto de los cargos referidos en los párrs. 73.6 y 73.7 *supra*,⁵⁸ esta Corte observa que un accionante cuestiona la disposición reformativa cuarta de la LOAH porque a su criterio, la norma cuestionada carecería de generalidad y abstracción, e inobservaría la presunción de inocencia porque no exige que la sentencia condenatoria se encuentre ejecutoriada. Por consiguiente, se plantea este vigésimo problema jurídico: La disposición reformativa cuarta de la LOAH, al establecer que se exceptúan del beneficio a percibir una pensión vitalicia a los mandatarios que hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, o de agresión o violencia sexual ¿es contraria a la generalidad y abstracción de la ley y a la presunción de inocencia y, con ello, contraria a lo establecido en los arts. 132 y 76.2 de la Constitución?

198.17. Respecto de los cargos referidos en los párrs. 62.1, 62.2, 67.1(i), 67.2, 81.1, 84.2 y 86.5.2 *supra*,⁵⁹ esta Corte observa que varios accionantes señalan que la disposición interpretativa es contraria a la seguridad jurídica porque la disposición impugnada reforma, no interpreta el artículo 169.6 del Código del Trabajo, y porque su indebida calificación como “interpretativa” le otorgaría efectos retroactivos. Al respecto, se debe señalar que tales alegaciones relativas a los efectos retroactivos de la disposición interpretativa ya fueron, previamente, examinados por este Organismo. Efectivamente, en la parte resolutoria de la sentencia 23-20-CN y acumulados/21 se determinó que la disposición interpretativa de la LOAH no tenía efectos retroactivos, en los siguientes términos: “2. Determinar que en los casos pendientes o que se llegaren a presentar, que tengan como hipótesis de hecho la terminación de la relación laboral bajo la causal de fuerza mayor o caso fortuito con anterioridad a la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es el 22 de junio de 2020, no le será aplicable la indicada Disposición Interpretativa”. Entonces, dado que estos cargos relativos con la

⁵⁷ Casos 39-20-IN, 49-20-IN y 71-20-IN.

⁵⁸ Caso 54-20-IN.

⁵⁹ Casos 46-20-IN, 50-20-IN, 64-20-IN, 65-20-IN y 66-20-IN.

afectación de la seguridad jurídica ya han sido objeto de un pronunciamiento por parte esta Corte, no procede un nuevo pronunciamiento.

198.18. Respecto de los cargos sintetizados en los párrs. 62.3, 62.4, 67.2, 67.3, 81.2, 84.2.3, 86.5.1 y 96.8 *supra*,⁶⁰ se advierte que varios accionantes cuestionan la disposición interpretativa de la LOAH porque sería contraria a la interpretación de las normas en el sentido más favorable al trabajador y al derecho a desarrollar actividades económicas, pues exigiría el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, afectando a la búsqueda del pleno empleo. Por consiguiente, se plantea este vigesimoprimer problema jurídico: La disposición interpretativa de la LOAH, al exigir el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, afectaría a la búsqueda del pleno empleo, ¿es contraria a la interpretación de las normas en el sentido más favorable al trabajador y al derecho a desarrollar actividades económicas y, por lo tanto, a los arts. 326.1, 326.3 y 66.15 de la Constitución?

198.19. Respecto del cargo referido en el párr. 92.11 *supra*,⁶¹ esta Corte observa que una organización accionante cuestiona el inciso final del artículo 4 del acuerdo 132, al considerar que el pago diario de las remuneraciones afecta a los aportes a la seguridad social. Por consiguiente, se plantea este vigesimosegundo problema jurídico: El inciso final del artículo 4 del acuerdo 132, al posibilitar que en el contrato especial emergente se paguen remuneraciones de forma diaria, ¿es contrario al derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 34 de la Constitución?

198.20. Respecto del cargo contenido en el párr. 92.13 *supra*,⁶² esta Corte observa que se alega la inconstitucionalidad de los arts. 3 y 4 del acuerdo 133, porque la reducción de “la jornada laboral ordinaria o parcial” sería una medida regresiva que vulneraría la intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Por consiguiente, se plantea este vigesimotercer problema jurídico: Los arts. 3 y 4 del acuerdo 133, al permitir que la reducción emergente de la jornada de trabajo se aplique, inclusive, a las jornadas parciales permanentes, ¿son contrarios a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución?

8. Resolución de los problemas jurídicos referidos a cargos de inconstitucionalidad por el *fondo*

Sobre la resolución MDT-2020-022

⁶⁰ Casos 46-20-IN, 50-20-IN, 64-20-IN, 65-20-IN, 66-20-IN y 90-20-IN.

⁶¹ Caso 71-20-IN.

⁶² Caso 71-20-IN.

8.1. Noveno problema jurídico: La norma impugnada al establecer que la enfermedad del coronavirus no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada por la OMS como pandemia a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador ¿es contraria al derecho al trabajo, previsto en los artículo 33 y 326.5 de la Constitución?

199. La disposición impugnada textualmente prescribe lo siguiente:

Artículo 1.- Refórmese el artículo 1 de la Resolución Nro. MDT-2020-022 de 28 de abril de 2020, por siguiente texto:

“Determinar que la enfermedad del coronavirus (COVID-19) no constituye un accidente de trabajo ni una enfermedad profesional, en virtud que la misma fue declarada el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como pandemia, a excepción de aquellos casos en los que se pudiera establecer de forma científica o por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, un vínculo directo entre la exposición a agentes biológicos que resulte de las actividades laborales contraídas por el trabajador”.

200. El derecho a un trabajo en condiciones adecuadas se encuentra previsto en la Constitución en los siguientes términos: “Artículo 33.- [...] El Estado garantizará a las personas trabajadoras [...] el desempeño de un trabajo saludable” y “Artículo 326.-El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”.

201. En la demanda 7-20-IA los accionantes alegaron que la disposición impugnada al establecer una excepción que “implicaría el cumplimiento de condiciones imposibles” para los trabajadores sería contraria al derecho al trabajo, entendido como el derecho a desarrollar actividades laborales en ambientes saludables y condiciones seguras y dignas, previsto en los arts. 33 y 326.5 de la Constitución (párr. 50.2 *supra*). En defensa de la disposición impugnada el Ministerio del Trabajo señaló que la misma establece que la enfermedad COVID-19 es considerada como accidente de trabajo o enfermedad laboral cuando se establezca la relación causa-efecto entre la exposición al SARS-CoV-2 con la actividad laboral y que la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la que debe realizar la investigación que permita determinar de forma científica o por métodos adecuados, caso a caso, si se trata o no al COVID-19. Por lo que considera que no se afecta el derecho al trabajo.

202. El cargo que da origen al problema que se está examinado, cuestiona a la disposición impugnada porque la excepción para la calificación de la enfermedad del coronavirus como enfermedad profesional o un accidente de trabajo “implicaría el cumplimiento de condiciones imposibles” para los trabajadores. Sin embargo, los accionantes no explican por qué dichas condiciones resultarían “imposibles”. Adicionalmente, esta Corte tampoco encuentra elementos plausibles que justifiquen que la regulación contenida en la disposición impugnada

(al utilizar los términos forma científica o métodos adecuados) es de imposible cumplimiento y que por ello vulnera los artículos 33 y 326.5 de la Constitución.

- 203.** Este Organismo toma nota de que la disposición impugnada recoge los criterios de la OIT⁶³ y está encaminada a que se justifique la relación de causalidad entre el trabajador, la actividad desempeñada y el contagio de COVID 19. Además, se observa que el cumplimiento de esta justificación no recae exclusivamente sobre el trabajador, pues, si bien corresponde al trabajador alegarla, es la Dirección General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la que debe determinarla, conforme a un procedimiento que está previamente establecido en el Reglamento General del Seguro General de Riesgos de Trabajo, contenido en la resolución C.D. 513 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
- 204.** Por lo tanto, dado que en este caso no se advierte por qué la regulación contenida en la disposición es de imposible cumplimiento, el cargo no puede prosperar y, en consecuencia, esta Corte descarta que la disposición impugnada sea inconstitucional por vulnerar el derecho al trabajo entendido como el derecho a desarrollar actividades laborales en ambientes saludables y condiciones seguras y dignas.

8.2. Décimo problema jurídico: Los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo establecidos en los arts. 16 y 18 de la LOAH ¿transgreden la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

- 205.** Las disposiciones impugnadas contenidas en los arts. 16 y 18 de la ley impugnada relativas a los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo textualmente prescriben lo siguiente:

Artículo 16.- De los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo. - Los trabajadores y empleadores podrán, de común acuerdo, modificar las condiciones económicas de la relación laboral con la finalidad de preservar las fuentes de trabajo y garantizar estabilidad a los trabajadores. Los acuerdos no podrán afectar el salario básico o los salarios sectoriales determinados para jornada completa o su proporcionalidad en caso de jornadas reducidas.

El acuerdo podrá ser propuesto tanto por trabajadores como por empleadores. Los empleadores deberán presentar, de forma clara y completa, los sustentos de la necesidad de suscribirlos, para que el trabajador pueda tomar una decisión informada. Una vez suscritos los acuerdos, estos deberán ser informados al Ministerio del Trabajo, quien supervisará su cumplimiento.

El acuerdo será bilateral y directo entre cada trabajador y el empleador. El acuerdo alcanzado, durante el tiempo de su vigencia, tendrá preferencia sobre cualquier otro acuerdo o contrato.

⁶³ Recomendación 194. Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales: “2. Enfermedades profesionales según el órgano o sistema afectado. 2.1 Enfermedades del sistema respiratorio [...] 2.1.1.2. Otras enfermedades del sistema respiratorio no mencionadas en los puntos anteriores cuando se haya establecido, científicamente o por métodos adecuados a las condiciones y la práctica nacionales, un vínculo directo entre la exposición a factores de riesgo que resulte de las actividades laborales y la(s) enfermedad(es) contraída(s) por el trabajador”.

De producirse el despido del trabajador al que se aplica el acuerdo, dentro del primer año de vigencia de esta Ley, las indemnizaciones correspondientes se calcularán con la última remuneración percibida por el trabajador antes del acuerdo.

Los acuerdos podrán ser impugnados por terceros únicamente en los casos en que se haya producido cualquier tipo de fraude en perjuicio de uno o varios acreedores.

Si el juez presume la existencia de un delito vinculado a la celebración del acuerdo, lo dará a conocer a la Fiscalía General del Estado para las investigaciones y acciones correspondientes.

Artículo 18.- Condiciones mínimas para la validez de los acuerdos. - Las condiciones mínimas para la validez de los acuerdos serán las siguientes:

1. Los empleadores deberán haber presentado al trabajador de forma completa, veraz e íntegra los estados financieros de la empresa.
2. Los empleadores deberán utilizar recursos de la empresa con eficiencia y transparencia, y no podrán distribuir dividendos correspondientes a los ejercicios en que los acuerdos estén vigentes, ni reducir el capital de la empresa durante el tiempo de vigencia de los acuerdos.
3. En caso de que se alcancen acuerdos con la mayoría de los trabajadores y el empleador, serán obligatorios incluso para aquellos trabajadores que no los suscriban y oponibles a terceros. En el caso de negociación del contrato colectivo vigente, el acuerdo se suscribirá entre los representantes legítimos de los trabajadores y el empleador.
4. En los casos en que la suscripción del acuerdo sea imprescindible para la subsistencia de la empresa y no se logre un consenso entre empleadores y trabajadores, el empleador podrá iniciar de inmediato el proceso de liquidación.

Durante la duración del acuerdo, el uso doloso de recursos de la empresa a favor de sus accionistas o administradores será considerado causal de quiebra fraudulenta y dará lugar a la anulación del acuerdo y a la sanción establecida por el Código Orgánico Integral Penal.

- 206.** En las demandas de los casos 37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 54-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 66-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN y, 90-20-IN los accionantes alegaron que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo transgreden el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores por las siguientes razones: (i) permiten la disminución de los beneficios económicos de los trabajadores, sin reconocer la asimetría de las relaciones laborales e inclusive bajo la amenaza de que se inicie el proceso de liquidación; (ii) la disminución de los beneficios económicos de los trabajadores no trae como consecuencia que se modifiquen las demás condiciones laborales, por lo que las responsabilidades del trabajador serían las mismas; (iii) afectan derechos adquiridos; (iv) la disminución de la remuneración, por debajo de la básica unificada, impactará en varios derechos, entre otros, a tener una vida digna, alimentación y salud; (v) a pesar de que los acuerdos son bilaterales se les otorga primacía sobre la contratación colectiva; (vi) las modificaciones en la relación laboral son indefinidas cuando solo debieron ser temporales y excepcionales, en relación a la emergencia sanitaria del COVID-19 (eventualmente, se afirma, esto podría generar renuncias de los trabajadores ante la reducción permanente de sus remuneraciones); (vii) reduce la indemnización de los trabajadores despedidos de forma intempestiva, principalmente, porque disminuye la base de su cálculo (se consideraría la remuneración disminuida); (viii) permiten la reinversión de utilidades cuando estás deberían emplearse para restablecer los derechos de los trabajadores; y, (ix) son obligatorios incluso

para los trabajadores que no los suscriban, cuando los que sí lleguen a un acuerdo sean la mayoría.⁶⁴

207. En respuesta a tales alegaciones, en las contestaciones a las demandas, se afirmó lo siguiente: (i) la reducción de la actividad económica generada por la pandemia justifica la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo; (ii) los acuerdos no modifican los derechos adquiridos de los trabajadores sino las condiciones para ejercerlos; (iii) los acuerdos se basan en el consentimiento de las partes, pueden celebrarse a iniciativa de los trabajadores y, como todo acuerdo, está sometido a sus condiciones de validez (por ejemplo, a la consideración de la fuerza como un vicio de consentimiento y a la nulidad generada por el objeto y la causa ilícitas); (iv) los acuerdos respetan las remuneraciones mínimas, aun de forma proporcional, en caso de jornadas reducidas y en atención al principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración; (v) la suscripción de los acuerdos exige que los empleadores transparenten su situación económica y el uso eficiente de sus recursos; (vi) la validez y ejecución de los acuerdos está sometida al control del Ministerio de Trabajo y los jueces laborales; (vii) la regla según la cual estos acuerdos vinculan inclusive a una minoría de trabajadores contraria a los mismos sería necesaria para garantizar la eficacia de una medida imprescindible en favor de la permanencia de la unidad de trabajo y, como en cualquier proceso democrático, atiende a la necesidad de adoptar decisiones colectivas ante la imposibilidad de consensos unánimes.⁶⁵

208. Como puede observarse, los diferentes accionantes acusan la inconstitucionalidad de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo porque habrían transgredido el principio de intangibilidad de los derechos laborales, puesto que varias garantías del trabajador se verían afectadas con su vigencia.

209. La intangibilidad de los derechos de los trabajadores se establece en la Constitución en los siguientes términos: “Artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario [...]”.

210. En relación con el principio de intangibilidad, esta Corte, en la sentencia 13-17-CN/19, de 4 de febrero de 2019, señaló lo siguiente:

33. [...] el principio de intangibilidad de los derechos laborales [...] implica límites adjetivos y sustantivos expresos, que buscan garantizar derechos fundamentales mediante zonas exentas a la intervención del legislador derivado. Una de las características esenciales de los derechos es que estos establecen límites a las decisiones de los poderes públicos y privados, esto es, prohíben al constituyente derivado restringir y regular los derechos de una manera arbitraria y desproporcionada.

211. Además, la sentencia 75-15-IN/21 y acumulado, de 5 de mayo de 2021, afirmó lo siguiente:

⁶⁴ Véase, párrs. 52.1, 54.1, 54.2, 56.1, 56.3, 58.1, 58.2, 58.3, 58.4, 64.1, 64.2, 64.3, 64.5, 69.1, 69.4, 71.2, 71.3, 73.1, 73.2, 75.1, 75.2, 75.5, 77.1, 77.4, 79.1, 79.4, 86.1, 86.2, 88, 90.2, 90.3, 90.4, 90.5, 92.2, 92.5, 92.7, 96.1 y 96.3 de esta sentencia.

⁶⁵ Véase, párrs. 99.1, 101.1.1 y 101.1.2, 105.3, 105.4 y 105.5 de esta sentencia.

120. En cuanto a este principio, la Corte Constitucional ha indicado que: si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa. Sin perjuicio de lo anterior, también ha indicado que el ejercicio de derechos constitucionales no puede ser disminuido o no puede efectuarse un retroceso sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o si se ha justificado en la consecución de otro derecho constitucional o se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos.

121. Esto quiere decir que, en el contexto de derechos laborales, si se han establecido ciertas condiciones con las cuales se ejercen tales derechos, la regulación que se emita posteriormente no puede alterarlos arbitrariamente, toda vez que afectaría al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.

212. Esta Corte, en el párr. 71 de la sentencia 23-22-IN/24, de 22 de agosto de 2024, ha establecido que “la intangibilidad de los derechos laborales se refiere a que las restricciones (incluidas aquellas de orden legislativo) respecto de los derechos laborales no deben constituirse en limitaciones arbitrarias e injustificadas”.

213. Como se aprecia de la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, la intangibilidad no significa que los derechos de los trabajadores sean absolutos. Los derechos se delimitan en función de sus mutuas interacciones con otros derechos. Entonces, su intangibilidad implica que solo puede afectarse o disminuirse si puede justificarse constitucionalmente la medida y siempre que esta resulte proporcionada.

214. Ahora bien, un factor adicional a considerar es la temporalidad o permanencia de la medida adoptada, ya que, si esta es consecuencia de una circunstancia excepcional, resulta lógico que deba responder exclusivamente a ella. En este sentido, las normas internacionales han destacado que la vigencia de una medida excepcional debe estar directamente relacionada con el hecho peculiar que la justifica. Así, dichas normas han precisado lo siguiente:

214.1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) señala que

Artículo 30. Alcance de las Restricciones: Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y **con el propósito para el cual han sido establecidas** [énfasis fuera de texto].

214.2. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general núm. 23 (2016) sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), sobre las obligaciones generales de los Estados señala que

52. Los Estados partes deberían evitar adoptar deliberadamente cualquier medida regresiva sin una cuidadosa consideración y justificación. **Cuando un Estado parte trata de introducir medidas regresivas, por ejemplo, en respuesta a una crisis económica, tiene que demostrar que esas medidas son temporales**, necesarias, no discriminatorias

y que respetan al menos sus obligaciones básicas. Un Estado parte nunca puede justificar la adopción de medidas regresivas en relación con aspectos del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que estén sujetos a obligaciones inmediatas o básicas. Los Estados partes que se enfrentan a dificultades considerables para lograr la efectividad progresiva de ese derecho debido a la falta de recursos nacionales tienen la obligación de solicitar cooperación y asistencia internacionales [énfasis fuera de texto].

215. De modo concordante con lo anterior, órganos internacionales de derechos humanos (Naciones Unidas y OIT) han establecido directrices para garantizar la protección de determinados derechos en tiempos de crisis. Específicamente, sobre la temporalidad de la medida adoptada (en emergencia) se ha señalado lo siguiente:

215.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, de 10 de abril de 2020,⁶⁶ estableció “estándares y recomendaciones con la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y la contención del virus deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos”, en lo pertinente, señaló lo siguiente:

C. PARTE RESOLUTIVA

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

[...] 14. Asegurar que, en los casos excepcionales que fuera inevitable adoptar medidas que limiten algún DESC, los Estados deben velar porque tales medidas estén plena y estrictamente justificadas, sean necesarias, **temporales** y proporcionales, teniendo en cuenta todos los derechos en juego y la correcta utilización de los máximos recursos disponibles.

215.2. Para el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶⁷ los principios fundamentales exigen que **toda medida restrictiva en tiempos de crisis “se imponga como medida excepcional y sólo en la medida en que sea necesaria, sin exceder un período razonable, y vaya acompañada de las salvaguardias adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores”**⁶⁸ [énfasis fuera de texto].

215.3. El Comité también recordó que las medidas que pudieran adoptarse para hacer frente a circunstancias excepcionales deberían ser de carácter temporal, teniendo en cuenta las graves consecuencias negativas para las condiciones de empleo de los trabajadores y su especial repercusión en los trabajadores vulnerables. También destacó la importancia, en el contexto de una crisis económica, “de mantener un diálogo permanente e intenso con las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas”,⁶⁹ en particular en el proceso de adopción de

⁶⁶ Véase <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

⁶⁷ Órgano tripartito encargado de examinar las quejas por presuntas infracciones de los principios de la libertad de asociación, tiene un largo historial de decisiones sobre la necesidad de armonizar los programas de ajuste estructural con el respeto, en particular, de las estructuras y los acuerdos de negociación colectiva.

⁶⁸ OIT, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018, párr. 1434.

⁶⁹ *Ibidem*, párr. 1437.

legislación, que puede tener un efecto sobre los derechos de los trabajadores, incluidos los destinados a aliviar una situación de crisis grave.

215.4. Específicamente, sobre las medidas restrictivas adoptadas en el contexto de la pandemia de la COVID-19, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, en lo pertinente, señaló lo siguiente:

28. Asegurar que cualquier restricción o suspensión adoptada tenga sustento en la mejor evidencia científica y considere, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias. Asimismo, toda decisión y medida que sea adoptada en este contexto debe considerar de manera especialmente relevante, la perspectiva de género, intersección, lingüística e intercultural.

29. Asegurar la existencia de medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten en una situación de emergencia. **Las autoridades deben evaluar permanentemente la necesidad de mantener la vigencia de cada una de las medidas temporales de suspensión o restricción adoptadas** [énfasis fuera de texto].

215.5. En la misma línea, la OIT respecto de las medidas restrictivas adoptadas en la emergencia de la pandemia afirmó que “estas medidas restrictivas sólo deberían aplicarse en circunstancias de extrema gravedad que constituyan situaciones de fuerza mayor en el sentido estricto del término. Además, **tanto en lo que atañe a su duración como a su ámbito de aplicación, deberían limitarse a lo estrictamente necesario para hacer frente a la situación de fuerza mayor de que se trate** [énfasis fuera de texto].⁷⁰

216. En esta línea, para el examen de la temporalidad se debe tomar en cuenta que la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario tuvo como objeto “establecer medidas de apoyo humanitario, necesarias para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 a través de medidas tendientes a mitigar sus efectos adversos dentro del territorio ecuatoriano [...]”⁷¹ y que, en este contexto, los acuerdos introducidos tenían como fin evitar la terminación de relaciones laborales y garantizar estabilidad a los trabajadores.

⁷⁰ Véase, Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus) Preguntas frecuentes Disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de COVID-19. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_739939.pdf.

⁷¹ LOAH, artículo 1: “Objeto.- La presente Ley tiene por objeto establecer medidas de apoyo humanitario, necesarias para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a través de medidas tendientes a mitigar sus efectos adversos dentro del territorio ecuatoriano; que permitan fomentar la reactivación económica y productiva del Ecuador, con especial énfasis en el ser humano, la contención y reactivación de las economías familiares, empresariales, la popular y solidaria, y en el mantenimiento de las condiciones de empleo”.

217. Expuesto lo anterior, lo primero que corresponde es verificar si la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo implicó una transgresión a los derechos de los trabajadores para luego, de ser el caso, examinar si esta es justificada y proporcional; pues si no lo fuera, se vulneraría el principio de intangibilidad de los derechos laborales. Para llevar a cabo esta verificación, es necesario comprender las características más relevantes de dichos acuerdos (relevancia que se establece en función de las razones de cargo y de descargo, mencionadas en los párrs. 206 y 207 *supra*).

218. De las disposiciones impugnadas contenidas en los artículos 16 y 18 de la LOAH, se advierte lo siguiente:

218.1. Los acuerdos tienen como fin evitar la terminación de relaciones laborales y garantizar la estabilidad de los trabajadores, por lo que permiten la celebración de convenios entre el empleador con cada trabajador para disminuir sus beneficios económicos, sin que se puedan afectar los sueldos mínimos (incluidos los sectoriales) “o su proporcionalidad en caso de jornadas reducidas”.

218.2. Sobre el presupuesto de hecho para la aplicación de dichos acuerdos, aun cuando no se menciona de manera explícita en las disposiciones impugnadas, esta Corte, en virtud de lo establecido en el artículo 1 de la LOAH,⁷² entiende que dichos acuerdos podrían celebrarse cuando exista un riesgo inminente de terminación generalizada de relaciones laborales en una empresa.

218.3. Los acuerdos vinculan incluso a los trabajadores que no los suscriban, siempre que exista una mayoría de trabajadores a su favor (artículo 18.3). Esto, pese a que en el inciso tercero del artículo 16 se establece que el acuerdo será bilateral y directo entre cada trabajador y el empleador.⁷³

⁷² *Ibíd.*

⁷³ El 9 de septiembre de 2020, el Ministerio de Trabajo emitió dos acuerdos ministeriales en los que se establecieron las excepciones para la celebración de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo tanto en el sector privado como para el público. Específicamente, el artículo 2 de las Excepciones para la aplicación del capítulo III de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del covid-19 (acuerdo ministerial MDT-2020-171, publicado en el registro oficial 317, de 26 de octubre del 2020) prescribe que el empleador no podrá suscribir acuerdos que disminuyan la remuneración que recibe por la jornada laboral ordinaria o parcial, el trabajador que: “a) Tenga la condición de persona con discapacidad, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades, debidamente acreditada por el CONADIS y/o por el Ministerio de Salud Pública, conforme la normativa vigente. b) Sea calificado como sustituto laboral de persona con discapacidad, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades, quienes en concordancia con el artículo 15 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, debidamente acreditada por el Ministerio del Trabajo”. Asimismo, el artículo 4 de las Directrices para el registro de las modalidades y acuerdos laborales establecidos en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Trabajadores del sector público (acuerdo ministerial MDT-2020-172, publicado en el registro oficial 326, de 10 de noviembre del 2020) establece que los acuerdos no disminuirán la remuneración que recibe por la jornada laboral ordinaria o parcial del trabajo del sector público que: “a) Tenga la condición de persona con discapacidad, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades, debidamente acreditada por el CONADIS y/o por el Ministerio de Salud Pública, conforme la normativa vigente. b) Sea calificado como sustituto laboral de persona con discapacidad, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades, quienes en

- 218.4.** Un efecto colateral de la suscripción de estos acuerdos es que impiden la distribución de utilidades y la disminución del capital del empleador, mientras ellos duren.
- 218.5.** Los acuerdos sí permiten la reducción de las jornadas de trabajo (contrario a lo argumentado en el párr. 206 (ii) *supra*), por cuanto el primer inciso del artículo 16 de la ley impugnada establece que se deben respetar, de forma proporcional, los sueldos mínimos en el caso de jornadas reducidas.
- 218.6.** Los acuerdos tienen preferencia sobre cualquier otro acuerdo o contrato. Así, las disposiciones impugnadas, en los supuestos en que procede permiten la renegociación de las prestaciones económicas establecidas contractualmente a favor de los trabajadores o de las que tengan incidencia en estas prestaciones, como la reducción de la jornada laboral. Esto implica que no es posible renegociar los beneficios establecidos en la ley, porque los acuerdos solo prevalecen sobre las estipulaciones contractuales preestablecidas.
- 218.7.** Los acuerdos no tienen un límite temporal y tampoco su renovación, sin embargo, se debe interpretar que está ligado a evitar la terminación de relaciones laborales y a garantizar estabilidad a los trabajadores en el contexto de la pandemia. Por lo que, no puede extenderse más allá del que sea necesario para alcanzar el objetivo que la motivó.
- 218.8.** Una vez suscritos los acuerdos, estos deberán ser informados al Ministerio del Trabajo, quien mediante controles supervisará su cumplimiento.⁷⁴
- 219.** Por las características detalladas en los párrafos previos, especialmente la contenida en el párrafo 218.1. *supra*, esta Corte determina que la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo implica una disminución en los derechos de los trabajadores.
- 220.** Dado que la medida introducida en los arts. 16 y 18 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario contiene una afectación a los derechos de los trabajadores, corresponde examinar si esta se encuentra justificada.

concordancia con el artículo 15 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades debidamente acreditada por el Ministerio del Trabajo”.

⁷⁴ Acuerdo Ministerial MDT-2020-132, Directrices para el registro de las modalidades y acuerdos laborales, de 27 de julio de 2020. Artículo 3.- “De los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo. - Dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 16 y 18 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19, una vez suscritos los acuerdos entre empleador y trabajador, estos deberán ser informados al Ministerio del Trabajo, a través del Sistema Único de Trabajo (SUT) módulo Ley Humanitaria.

Al empleador le corresponderá actualizar en el Sistema Único de Trabajo (SUT) los datos del trabajador de conformidad con el acuerdo suscrito y el plazo de su vigencia. La información ingresada en el Sistema Único de Trabajo (SUT), será responsabilidad exclusiva del empleador.

El Ministerio del Trabajo realizará los controles y verificaciones necesarias para precautelar el cumplimiento de los derechos de las partes de la relación laboral y la ley, observando que los acuerdos cumplan con el ordenamiento jurídico vigente”.

221. Al respecto, cabe recordar que el fin explícito de estos acuerdos introducidos en el contexto de la pandemia de la COVID - 19 es “preservar las fuentes de trabajo y garantizar estabilidad a los trabajadores”. Este guarda correspondencia con el principio establecido en el artículo 326.1 de la Constitución, que dispone: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo”.
222. De la misma forma, esta Corte encuentra que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo serían una medida idónea para evitar el desempleo. Y que, de las normas impugnadas, *prima facie*, no es posible identificar que existan otras medidas menos gravosas que estén orientadas a lograr el fin constitucional identificado, especialmente porque la medida fue promulgada en el contexto de un acontecimiento excepcionalísimo, una pandemia mundial.
223. Ahora bien, este Organismo advierte que, dadas las consecuencias nefastas e incalculables en su momento provocadas por la pandemia de la COVID-19 a nivel mundial,⁷⁵ resultaba *prima facie* razonable que el trabajador deba renegociar los beneficios económicos de su relación laboral, por la posible inminencia de quedar desempleado. El surgimiento del COVID-19 y su rápida propagación a nivel mundial generó una serie de repercusiones a gran escala, sanitarias, económicas y sociales. Precisamente, para contener la propagación del virus se implementaron varias medidas rigurosas (confinamientos severos y prolongados, cuarentenas, restricciones de viaje, movilidad, cierre de ciudades, entre otras) que implicaron una reducción e incluso muchas veces una suspensión total de las actividades de producción y de consumo por períodos inciertos, lo que a su vez desplomó los mercados a nivel mundial, conduciendo al cierre de empresas y provocando el desempleo de miles de personas.⁷⁶
224. La celebración del acuerdo de preservación de fuentes de trabajo específicamente implica la renegociación de las prestaciones económicas establecidas contractualmente a favor de los trabajadores, sin que se afecte el salario básico o los salarios sectoriales determinados para jornada completa o su proporcionalidad en caso de jornadas reducidas. Esto significa que no es posible renegociar los beneficios establecidos en la ley, porque los acuerdos solo prevalecen sobre las estipulaciones contractuales preexistentes.

⁷⁵ Respecto de la pandemia de la COVID-2019, la Corte Constitucional en la sentencia 2-21-IA/23 de 2 de agosto de 2023, párr. 91, señaló que esta “fue un hecho inesperado y nunca antes visto, entre cuyos efectos nefastos e incalculables tuvieron lugar afectaciones generadas por la falta de atención oportuna por parte de varias entidades públicas y una alteración grave del orden social”.

⁷⁶ Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirmó que: “Las medidas de paralización total o parcial ya afectan a casi 2700 millones de trabajadores, es decir: a alrededor del 81 por ciento de la fuerza de trabajo mundial. En la situación actual, las empresas de diversos sectores económicos, en especial las empresas más pequeñas, se enfrentan a pérdidas catastróficas que amenazan su funcionamiento y solvencia, y millones de trabajadores están expuestos a la pérdida de ingresos y al despido. Las consecuencias para las actividades generadoras de ingresos son especialmente graves para aquellos trabajadores de la economía informal que carecen de protección”. Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición Estimaciones actualizadas y análisis, de 7 de abril del 2020, en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf.

- 225.** Cuando la suscripción del acuerdo resulta imprescindible para garantizar la continuidad de la empresa, esta medida no solo asegura la supervivencia de negocios en riesgo, sino que también impulsa de manera significativa la reactivación de la economía nacional que, como se ha señalado, fue gravísimamente afectada por la pandemia de la COVID-19.
- 226.** Además, si bien se podría cuestionar el carácter vinculante del acuerdo incluso respecto de una minoría de trabajadores, aquel resulta razonable por cuanto se trata de una medida excepcional que responde al contexto de la pandemia y que busca conservar las plazas de trabajo y garantizar la estabilidad de los trabajadores.
- 227.** Adicionalmente, porque el Ministerio de Trabajo, como autoridad de control competente en materia laboral, tiene la obligación de realizar los controles y verificaciones necesarias para precautelar el cumplimiento de los derechos de las partes de la relación laboral y la ley, observando que los acuerdos cumplan con el ordenamiento jurídico vigente.
- 228.** Por las razones referidas en los párrafos previos (223 a 227 *supra*), esta Corte determina que, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo no vulneran el principio de intangibilidad de los derechos laborales ya que constituyen una medida justificada y proporcionada.
- 229.** Ahora bien, corresponde examinar si las disposiciones contenidas en los arts. 16 y 17 de la LOAH contienen una temporalidad respecto de la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo. Este análisis reviste importancia porque, como se mencionó anteriormente, Organismos Internacionales han determinado que las medidas regresivas introducidas en contextos excepcionalísimos deben ser temporales, de no ser así, se convertirían en una regla general y, consecuentemente, no responderían a la circunstancia extraordinaria que las originó.
- 230.** Al respecto, en las normas relativas a los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo el legislador no establece una temporalidad, por lo que la medida continúa vigente. Esta omisión llama la atención de esta Corte, porque en otras medidas sí lo hizo, como en el artículo 21 de la LOAH, que estableció una temporalidad de dos años para el goce de vacaciones.
- 231.** De la misma forma, podemos constatar que actualmente el escenario extraordinario provocado por la pandemia ha cambiado drásticamente. En particular, ha existido una reactivación económica debido a la ausencia de los efectos del confinamiento y, como consecuencia, ya no es necesaria la implementación de una medida laboral adoptada en una situación excepcionalísima, cuyo objetivo era preservar las fuentes de trabajo y garantizar la estabilidad de los trabajadores durante dicho escenario.
- 232.** La segunda razón es que, en un contexto ordinario como el actual, no es viable que se suscriban acuerdos de renegociación de las prestaciones establecidas contractualmente que vinculen incluso a aquellos trabajadores que no los hayan firmado, simplemente porque existe una mayoría de trabajadores a su favor. Esto se debe a que, “en todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de los gobiernos, empresarios y

trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social es necesario un dialogo social tripartito previo”.⁷⁷ De este modo, la participación y consulta de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la adopción de medidas, elaboración de normas, así como en los procesos de supervisión y actividades orientadas a mejorar su aplicación, son fundamentales para garantizar el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.⁷⁸

- 233.** La tercera razón es que, en el contexto actual, si existiera la necesidad de implementar medidas para evitar el cierre de una empresa y, con ello, garantizar las plazas de trabajo, no sería aceptable que la primera medida adoptada fuera la renegociación de las prestaciones económicas establecidas contractualmente ni la reducción de la jornada laboral, ya que esto implicaría que todo el peso de la situación recaiga directamente sobre el trabajador. El empleador debe buscar e implementar otras medidas necesarias para superar la situación, las que deben estar en consonancia con lo que establece la Constitución en materia laboral.
- 234.** Por lo expuesto, esta Corte concluye que la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo es inconstitucional dado que vulnera la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, al no tratarse de una medida temporal.
- 235.** Adicionalmente, conforme lo establecido en el artículo 76.9 de la LOGJCC, relativo a la unidad normativa, la inconstitucionalidad de los artículos 16 y 18 de la LOAH determina que también se debe declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que son su consecuencia directa, específicamente, el primer inciso del artículo 17 de la Ley impugnada, que prevé las sanciones por el incumplimiento de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, el artículo 3 del acuerdo ministerial MDT-2020-132, que establece directrices para el registro de dichos acuerdos. También, se debe declarar la inconstitucionalidad de los arts. 11, 12, 13 y 14 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, porque estas normas reproducen lo que dice la LOAH sobre los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo. Textualmente, las normas referidas señalan lo siguiente:

⁷⁷ El diálogo social es tanto un medio para lograr el progreso social y económico como un fin en sí mismo, ya que da a las personas voz y participación en sus sociedades y lugares de trabajo. Fundamental para la misión de la OIT, el diálogo social está integrado en casi todos los convenios y recomendaciones de la OIT y en el Programa de Trabajo Decente. Muchos de estos instrumentos exigen explícitamente a los gobiernos que garanticen las consultas con los interlocutores sociales.

No existe un modelo universal de diálogo social. Su éxito depende de que se adapte a los contextos específicos de los distintos países, refleje sus necesidades únicas y garantice la plena apropiación por las partes implicadas. Aunque los enfoques pueden variar, la base de un diálogo social eficaz descansa en el respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación. Véase <https://www.ilo.org/es/temas-y-sectores/dialogo-social-y-tripartismo>.

⁷⁸ Diálogo social tripartito de ámbito nacional. Una guía de la OIT para una mejor gobernanza, pág.245. Véase:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@dialogue/documents/publication/wcms_548547.pdf.

LOAH

Artículo 17.- De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes. -Cualquiera de las partes de la relación laboral que incumpla con el acuerdo será sancionada de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo y demás normativa vigente.

Acuerdo 132

Artículo 3.- “De los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo. - Dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 16 y 18 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19, una vez suscritos los acuerdos entre empleador y trabajador, estos deberán ser informados al Ministerio del Trabajo, a través del Sistema Único de Trabajo (SUT) módulo Ley Humanitaria.

Al empleador le corresponderá actualizar en el Sistema Único de Trabajo (SUT) los datos del trabajador de conformidad con el acuerdo suscrito y el plazo de su vigencia. La información ingresada en el Sistema Único de Trabajo (SUT), será responsabilidad exclusiva del empleador.

El Ministerio del Trabajo realizará los controles y verificaciones necesarias para precautelar el cumplimiento de los derechos de las partes de la relación laboral y la ley, observando que los acuerdos cumplan con el ordenamiento jurídico vigente”.

Reglamento a la LOAH

Artículo 11.- Acuerdo entre las partes: Se respetarán los acuerdos alcanzados por trabajadores y empleadores establecidos en el Capítulo III de la Ley, excepto en aquello que implique una disminución del salario básico o el correspondiente salario sectorial sectoriales o sus proporcionales de acuerdo a las jornadas trabajadas, renuncia o limitación al derecho de descanso obligatorio, condiciones mínimas de salud y seguridad ocupacional, aportes que por ley se deban a la seguridad social. Toda estipulación que viole las limitaciones aquí establecidas será nula.

Artículo 12.- Primacía del acuerdo: El acuerdo alcanzado entre trabajador y empleador, durante el tiempo de su vigencia, tendrá preferencia sobre cualquier otro acuerdo o contrato que vincule a las partes

Artículo 13.- Indemnizaciones: De producirse el despido del trabajador al que se aplica el acuerdo, dentro del primer año de vigencia de esta Ley, las indemnizaciones correspondientes se calcularán con la última remuneración percibida por el trabajador antes del acuerdo. Las indemnizaciones correspondientes al despido del que sea objeto el trabajador al que aplique el acuerdo, una vez superado el primer año de vigencia de la Ley, se calcularán de conformidad con el artículo 188 del Código del Trabajo. Artículo

14.- Liquidación: De acuerdo a lo dispuesto en el número 4 del artículo 18 de la Ley, cuando no se logre acuerdo entre empleador y trabajadores, habiendo sido éste imprescindible para la subsistencia de la empresa, el empleador podrá iniciar de inmediato el proceso de liquidación, como evento de fuerza mayor, de conformidad con la Disposición Interpretativa prevista en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID 19.

236. Finalmente, si bien, el artículo 76.9. a de la LOGJCC se refiere explícitamente a “otras normas no impugnadas” no cabe excluir su aplicación a los casos en que dichas normas también se impugnaron por otras razones, como ocurre en el presente caso con el primer inciso del artículo 17 de la LOAH y artículo 3 del acuerdo 132. Igualmente, no tendría sentido examinar las alegaciones específicas contra estas normas independientemente de su resultado pues estas no podrían regir debido a que la medida relativa a los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo ya es inconstitucional.

8.3. Undécimo problema jurídico: El contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución?

237. La disposición relativa al contrato especial emergente establecida en el artículo 19 de la ley impugnada textualmente prescriben lo siguiente:

Artículo 19.- Contrato especial emergente.- Es aquel contrato individual de trabajo por tiempo definido que se celebra para la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador.

El contrato se celebrará por el plazo máximo de un (1) año y podrá ser renovado por una sola vez por el mismo plazo.

La jornada laboral ordinaria objeto de este contrato podrá ser parcial o completa, con un mínimo de veinte (20) y un máximo de cuarenta (40) horas semanales, distribuidas en un máximo de seis (6) días a la semana sin sobrepasar las ocho (8) horas diarias, y su remuneración y beneficios de ley serán proporcionales, de acuerdo con la jornada pactada.

El descanso semanal será al menos de veinticuatro horas consecutivas. Las horas que excedan de la jornada pactada se pagarán con sujeción a lo determinado en el artículo 55 del Código del Trabajo.

Al terminar el plazo del contrato o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador o trabajador antes del plazo indicado, el trabajador tendrá derecho al pago de remuneraciones pendientes, bonificación por desahucio y demás beneficios de ley calculados de conformidad al Código del Trabajo.

Si finalizado el plazo acordado se continúa con la relación laboral, el contrato se considerará como indefinido, con los efectos legales del mismo.

238. En las demandas de los casos 37-20-IN, 38-20-IN, 39-20-IN, 40-20-IN, 49-20-IN, 51-20-IN, 52-20-IN, 56-20-IN, 61-20-IN, 62-20-IN, 67-20-IN, 70-20-IN, 71-20-IN, 90-20-IN y 48-24-IN los accionantes alegaron que la disposición impugnada afecta a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores por las siguientes razones: (i) prevé una situación desfavorable para los trabajadores, en comparación con los contratados a plazo indefinido; (ii) permitiría la reducción de la remuneración; (iii) reintroduciría el contrato a plazo fijo; (iv) su plazo máximo, de dos años, sería desproporcionado en función de la duración de la pandemia; (v) permitiría el traslado de trabajadores contratados a plazo indefinido a esta modalidad contractual; y, (vi) no exige al empleador justificar la necesidad de esta contratación.⁷⁹

239. En oposición a tales alegaciones, la Asamblea Nacional, la Presidencia de la República y el Ministerio de Trabajo mencionaron las siguientes razones para negar que la disposición impugnada sea contraria a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores: se orienta al fin constitucional del pleno empleo; introduce una modalidad de contrato de trabajo, una más entre las ya existentes, sin excluir ninguna de las previamente establecidas en la ley; se justifica en relación a una circunstancia excepcional, la pandemia del COVID-19; no modifica las

⁷⁹ Véase, párrs. 52.2, 54.3, 56.4, 58.5, 58.6, 64.7, 64.8, 69.5, 71.4, 71.5, 71.6, 75.6, 77.5, 77.6, 77.7, 79.5, 79.6, 88, 90.6, 90.7, 92.8, 92.9, 92.10, 96.4, 96.5, 98.1 y 98.2 de esta sentencia.

condiciones de los contratos vigentes; no implica la renuncia de derechos adquiridos de los trabajadores; no es contradictoria con otras normas, ni es ambigua.⁸⁰

- 240.** Como puede observarse, los diferentes accionantes acusan el contrato especial emergente porque habrían transgredido el principio de intangibilidad de los derechos laborales.
- 241.** Como ya se mencionó en el párr. 209 *supra*, la intangibilidad de los derechos de los trabajadores se establece en la Constitución en los siguientes términos: “Artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario [...]”.
- 242.** Para analizar si el contrato especial emergente transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores lo primero que corresponde es verificar si el contrato especial emergente implicó una transgresión a los derechos de los trabajadores, para luego, de ser el caso, analizar si esta es justificada, proporcional y temporal; pues si no lo fuere se vulneraría el principio de intangibilidad de los derechos laborales. Para realizar esta verificación, es necesario comprender las características más relevantes de esta medida (relevancia que se establece en función de las razones de cargo y descargo, referidas en los párrs. 238 y 239 *supra*).
- 243.** Así, de la disposición impugnada contenida en el artículo 19 de la LOAH se advierte lo siguiente:
- 243.1.** Este contrato individual de trabajo tiene como fin el aumento de la producción exigida por circunstancias temporales.
- 243.2.** Sobre los presupuestos de hecho para la celebración del contrato especial emergente, esta Corte, advierte que puede introducirse en las siguientes situaciones: para asegurar la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes; nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios; ampliaciones o extensiones del negocio; modificación del giro del negocio; y, el incremento de la producción de bienes o servicios.
- 243.3.** El contrato especial emergente incluye un plazo definido de vigencia para su celebración (de hasta un año, renovable hasta por un año más), sin embargo, si finalizado el plazo del contrato acordado o su renovación, se continúa con la relación laboral, el contrato se considerará como indefinido, con los efectos legales del mismo, debiendo el empleador efectuar el registro de tal relación como indefinido en el Sistema Único de Trabajo.⁸¹

⁸⁰ Véase, párrs. 99.2.1 (Asamblea Nacional), 101.2 (Presidencia de la República,) 103.3 y 105.6 (Ministerio de Trabajo) de esta sentencia.

⁸¹ Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria del COVID-19, artículo 16: “Contrato indefinido: Si finalizado el plazo del contrato acordado o su renovación, se continúa con la relación laboral, el contrato se considerará como indefinido, con los efectos legales del mismo, debiendo el empleador efectuar el registro de tal relación como indefinido en el Sistema Único de Trabajo”.

- 243.4.** Este contrato individual puede pactarse por jornadas completas o parciales (de un mínimo de veinte horas semanales), jornada que determina el valor de la remuneración (de forma proporcional) hasta por seis días a la semana (con sus efectos en el período de descanso semanal mínimo).
- 243.5.** La terminación anticipada y unilateral por el empleador de este contrato individual no genera el pago de una indemnización por despido intempestivo, únicamente la norma prevé el pago de los haberes pendientes, la bonificación por desahucio y demás beneficios de ley conforme al Código de Trabajo. Al respecto, el artículo 17 del reglamento general de aplicación a la LOAH prevé que ante la terminación anticipada de este tipo de contratos “[...] el trabajador tendrá derechos al pago de las remuneraciones y beneficios de ley calculados hasta el día en que concluya el contrato y la bonificación de desahucio calculada de conformidad con el artículo 185 del Código de Trabajo”.⁸²
- 243.6.** El contrato individual debidamente suscrito deberá ser registrado por el empleador en el Sistema Único de Trabajo con la identificación expresa de su plazo de vigencia y de la razón por la cual el empleador lo suscribe.
- 243.7.** Este contrato individual no contempla la posibilidad de que los contratos a plazo indefinido se podrían convertir en contratos especiales emergentes (contrario a lo argumentado en el párr. 238.v *supra*). El artículo impugnado de la ley (y, de igual forma las disposiciones de su reglamento general de aplicación) no establece esta posibilidad y la propia finalidad de los contratos especiales emergentes la excluye: si estos contratos se suscriben para aumentar la producción sería disfuncional su celebración sin la incorporación de nuevos trabajadores.
- 243.8.** El contrato especial emergente no implica una reintroducción de los contratos a plazo fijo (contrario a lo argumentado en el párr. 238.iii *supra*), por cuanto su celebración requiere justificar una necesidad temporal ante el Ministerio del Trabajo, a diferencia del contrato a plazo fijo, que era una modalidad de contratación que las partes podían libremente elegir sin necesidad de justificar ninguna razón para ello.⁸³

⁸² Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria del COVID-19 (decreto ejecutivo 1165, publicado en el suplemento del registro oficial 303, de 05 de octubre de 2020). El artículo 17 prevé que ante la terminación anticipada de este tipo de contratos “[...] el trabajador tendrá derecho al pago de las remuneraciones y beneficios de ley calculados hasta el día en que concluya el contrato y la bonificación de desahucio calculada de conformidad con el artículo 185 del Código del Trabajo”.

⁸³ Al respecto, véase el artículo 11.c del Código de Trabajo publicado en el suplemento del registro oficial 167, de 16 de diciembre de 2005, previo a su sustitución por el artículo 1 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicado en el tercer suplemento del registro oficial 483, de 20 de abril del 2015.

244. De las características detalladas en el párrafo previo, concretamente, de las contenidas en los párrs. 243.3 y 243.5 *supra*, esta Corte determina que la introducción del contrato especial emergente implica una disminución de los derechos de los trabajadores.
245. Dado que la modalidad contractual introducida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario contiene una afectación a los derechos de los trabajadores, corresponde examinar si esta se encuentra justificada.
246. Al respecto, el fin del contrato especial emergente tendría correspondencia con el principio previsto en el artículo 326.1 de la Constitución, que señala: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo”.
247. Asimismo, esta Corte considera que el contrato especial emergente sería una medida idónea para generar nuevas plazas de trabajo en circunstancias temporales que busquen asegurar la “sostenibilidad de la producción y las fuentes de ingresos ante situaciones emergentes, así como para nuevas inversiones, la creación de líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificaciones en el giro del negocio o el incremento en la producción de bienes o servicios”. Y esta medida resulta necesaria porque responde específicamente a una circunstancia temporal e incierta. Además, *prima facie*, a esta Corte no le es posible identificar que existan otras medidas que sean igual de efectivas que estén orientadas a lograr el fin constitucionalmente identificado.
248. Una vez establecida la justificación de la medida que se examina, se debe verificar si es proporcionada en relación a la disminución de los derechos de los trabajadores.
249. Esta Corte observa que, debido a que las razones que justifican la finalidad del contrato especial emergente no son permanentes, las condiciones del contrato especial emergente pueden viabilizar una mayor contratación de trabajadores a la que podría obtenerse con el contrato de plazo indefinido, lo que, a su vez, favorecería, el aumento del empleo.
250. Además, si bien se podría cuestionar la duración de la jornada laboral como su distribución semanal, se debe considerar que la disposición impugnada fija límites a las condiciones del contrato especial emergente: jornadas parciales de un mínimo de veinte horas y un descanso semanal de un mínimo de veinticuatro horas.
251. Igualmente, el Ministerio de Trabajo, como ente rector en materia laboral tiene la obligación de realizar el control del registro de estos contratos en el Sistema Único de Trabajo, particularmente, debe verificar su vigencia y la razón que justifica su suscripción.⁸⁴

⁸⁴ Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria del COVID-19, artículo 15: “El empleador deberá registrar en el Sistema Único de Trabajo el contrato suscrito con el trabajador, con indicación expresa del tiempo de vigencia y la razón por la cual el empleador lo suscribe, de conformidad con el artículo 19 de la Ley”.

252. Ahora bien, respecto del tiempo de vigencia del contrato especial emergente, se debe descartar que el tiempo máximo del contrato especial emergente (dos años) sea excesivo en relación con la pandemia del COVID-19, como se alegó por algunos accionantes (véase párr. 238.iv *supra*). Esto, porque la modalidad de contrato especial emergente no está vinculada exclusivamente a la referida pandemia, sino a cualquier situación temporal que busque asegurar la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes como nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio o el incremento de la producción de bienes o servicios. Además, de la disposición impugnada razonablemente se puede entender que esta modalidad contractual no solo establece un plazo máximo de vigencia y renovación, sino que también limita su duración al tiempo en que persista la circunstancia temporal, lo que descarta que este aspecto de la medida sea excesivo.
253. Asimismo, hay otro elemento que se debe considerar para establecer si la adopción del régimen impugnado es proporcional. Tal elemento se refiere a que la terminación unilateral y anticipada del contrato por parte del empleador no genera el pago de una indemnización por despido intempestivo, esta Corte advierte que, el incumplimiento del plazo de contrato por parte del empleador no genera consecuencia jurídica alguna en su contra y, por lo tanto, no cuenta con garantía alguna para su cumplimiento. La bonificación por desahucio, que el empleador debe pagar en estos casos, no puede cumplir este rol, considerando que esta se debe pagar inclusive cuando es el trabajador quien incumple el plazo de vigencia del contrato. Asimismo, el pago de los “demás beneficios de ley calculados conforme al Código de Trabajo” tampoco puede cumplir ese rol, pues se refiere, por ejemplo, a vacaciones, décimo tercer y cuarto sueldo y fondos de reserva, pero no contempla un concepto relacionado con la sanción al empleador por despedir intempestivamente a su trabajador.⁸⁵ Si bien las circunstancias que motivan la contratación especial emergente son especiales, y pueden implicar cierta indeterminación en el tiempo que puede incidir en la terminación anticipada de este tipo de contratos, esta situación no justifica dicho régimen por las siguientes razones: en primer lugar, porque no discrimina si efectivamente la terminación anticipada del contrato está justificada o no y, en segundo lugar, porque prescinde totalmente de consecuencias jurídicas por el incumplimiento, en vez de modularlas.
254. Por la razón referida en el párrafo previo, esta Corte determina que, el contrato especial emergente vulnera el principio de intangibilidad de los derechos laborales ya que no constituye una medida proporcional y, consecuentemente, se debe dejar sin efecto la frase del penúltimo inciso del artículo 19 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria que dispone “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador antes del plazo indicado”. En consecuencia, en el supuesto de terminación unilateral y anticipada del contrato especial emergente se debe aplicar las reglas generales previstas en el Código de Trabajo y, particularmente, la indemnización por despido intempestivo, el pago de remuneraciones pendientes, bonificación por desahucio y demás beneficios de ley calculados de conformidad con la ley de la materia.

⁸⁵ Código de Trabajo, artículo 188: “Indemnización por despido intempestivo. - El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador, será condenado a indemnizarlo, de conformidad con el tiempo de servicio y según la siguiente escala: [...]”.

255. En cuanto a las razones que permiten concluir que la celebración del contrato especial emergente no es desproporcionada (párrs. 249 a 251 *supra*), este Organismo debe aclarar que no contraviene el criterio de temporalidad, ya que, como se indicó anteriormente (párr. 252 *supra*), su celebración no está vinculada a la circunstancia temporal de la pandemia del COVID-19 y, por ello, resulta razonable aplicar esta modalidad contractual en otros contextos en los que se busque el incremento de la producción o la sostenibilidad de la producción. En consecuencia, aunque la regulación sea permanente, no es necesario declarar otra inconstitucionalidad.

256. Luego, en función del artículo 76.9.a de la LOGJCC, relativo a la unidad normativa, la inconstitucionalidad que se debe declarar del penúltimo inciso del artículo 19 de la LOAH determina que también se debe declarar la inconstitucionalidad de otro texto normativo que reprodujo su contenido, específicamente, del artículo 17 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID 19 que dispone lo siguiente:

Terminación del contrato: **Al terminar el contrato**, ya sea por cumplimiento del plazo o su renovación, ya sea **por decisión unilateral del empleador** o del trabajador **antes del plazo convenido o su renovación**, el trabajador tendrá derecho al pago de las remuneraciones y beneficios de ley calculados hasta el día en que concluya el contrato y la bonificación de desahucio calculada de conformidad con el artículo 185 del Código del Trabajo [énfasis fuera de texto].

8.4. Duodécimo problema jurídico: El contrato especial emergente establecido en el artículo 19 de la LOAH ¿transgrede la prohibición de contratar por horas, establecida en el artículo 327 de la Constitución?

257. La disposición impugnada fue citada en el párr. 237 *supra*.

258. La prohibición que los accionantes estiman infringida consta en la primera oración del segundo inciso del artículo 327 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

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, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.

259. Los accionantes de los casos 61-20-IN, 62-20-IN y 67-20-IN cuestionaron la constitucionalidad del contrato especial emergente porque, en su criterio, este reintroduciría el trabajo por horas en nuestro país laboral, lo que se halla prohibido expresamente en la Constitución.⁸⁶

260. En este caso se manifestaron las siguientes razones para sostener que el contrato especial emergente no constituye una forma de precarización y, por lo tanto, que guarda conformidad con la Constitución: se justifica en relación a una circunstancia excepcional, la pandemia del COVID-19; no hay razón alguna para considerar que este tipo de contrato habilite el fraude o

⁸⁶ Véase, párrs. 77.6, 79.6 y 88 de esta sentencia.

la simulación; y, en el caso de prolongarse en el tiempo más allá de sus límites, se convierte en un contrato de plazo indefinido.⁸⁷

261. En relación con la contratación laboral por horas, esta se encuentra prohibida expresamente por el artículo 327 de la Constitución, previamente citado. Formalmente, la norma impugnada no prevé que el contrato especial emergente se pacte por horas trabajadas; sin embargo, la alegación formulada se puede entender por la posibilidad de que este contrato se celebre por jornadas parciales y que su remuneración sea proporcional a la referida jornada.

262. La contratación laboral por horas rigió en el Ecuador hasta que fue derogada por el mandato constituyente 8 (publicado en el suplemento del registro oficial 330, de 6 de mayo de 2008). En el artículo 2 del referido mandato se estableció lo siguiente:

Artículo 2.- Se elimina y prohíbe la contratación laboral por horas.

Con el fin de promover el trabajo, se garantiza la jornada parcial prevista en el artículo 82 del Código del Trabajo y todas las demás formas de contratación contemplada en dicho cuerpo legal, en la que el trabajador gozará de estabilidad y de la protección integral de dicho cuerpo legal y tendrá derecho a una remuneración que se pagará aplicando la proporcionalidad en relación con la remuneración que corresponde a la jornada completa, que no podrá ser inferior a la remuneración básica mínima unificada. Asimismo, tendrá derecho a todos los beneficios de ley, incluido el fondo de reserva y la afiliación al régimen general del seguro social obligatorio.

En las jornadas parciales, lo que exceda del tiempo de trabajo convenido, será remunerado como jornada suplementaria o extraordinaria, con los recargos de ley.

263. Además, el artículo 82 del Código del Trabajo dispone:

Artículo 82.- Remuneraciones por horas: diarias, semanales y mensuales. - [...]

Si en el contrato de trabajo se hubiere estipulado la prestación de servicios personales por jornadas parciales permanentes, la remuneración se pagará tomando en consideración la proporcionalidad en relación con la remuneración que corresponde a la jornada completa, que no podrá ser inferior a los mínimos vitales generales o sectoriales.

De igual manera se pagarán los restantes beneficios de ley, a excepción de aquellos que por su naturaleza no pueden dividirse, que se pagarán íntegramente.

264. En lo que respecta a este recuento normativo, el derogado contrato por horas, principalmente se regía por la siguiente disposición de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador (publicada en el suplemento del registro oficial 34, de 13 de marzo de 2000, que luego se incorporó en la codificación del Código del Trabajo, publicada en el suplemento del registro oficial 167, de 16 de diciembre de 2005):

Artículo 85.- Al final del artículo 17, agréguese:

Son contratos por hora aquellos en que las partes convienen el valor de la remuneración total por cada hora de trabajo. Este contrato podrá celebrarse para cualquier clase de actividad. Cualquiera de las partes podrán libremente dar por terminado el contrato.

⁸⁷ Véase, párrs. 99.2.1 y 105.6 de esta sentencia.

El contrato de trabajo por horas no podrá coexistir con otro contrato de trabajo con el mismo empleador, sin perjuicio de lo cual el trabajador sí podrá celebrar con otro u otros empleadores, contratos de trabajo de la misma modalidad.

El valor mínimo a pagarse por cada hora de trabajo durante el año 2000, será el 0.50 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, se entenderá que, con su pago, quedan cancelados todos los beneficios económicos legales que conforman el ingreso total de los trabajadores en general, incluyendo aquellos que se pagan con periodicidad distinta de la mensual.

Desde el año 2001 en adelante el valor del incremento de esta remuneración se hará en el mismo porcentaje que el CONADES establezca anualmente para el salario básico unificado.

Los trabajadores contratados por hora serán obligatoriamente afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el que expedirá la resolución para regular el cálculo de las aportaciones patronales y determinar los requisitos para el goce de las prestaciones del Seguro Social Obligatorio.

El empleador no estará obligado a pagar el fondo de reserva ni a hacer aporte sobre las remuneraciones de los trabajadores a favor del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP- y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas -IECE-. El pago de las aportaciones de estos trabajadores se hará por planillas separadas.

El empleador que mantuviere contratos de trabajo bajo otras modalidades previstas en la ley, no podrá trasladarlos a la modalidad de pago por horas.

El empleador que mantuviere contrato de trabajo bajo otras modalidades previstas en la ley, no podrá convertirlas a contratación por hora.

265. De las citas previas se puede verificar que el derogado régimen de contratación laboral por horas difería de la contratación por jornadas parciales permanentes, principalmente en que los primeros no gozaban de estabilidad, el valor de su remuneración no se establecía de forma proporcional en relación a la remuneración por la jornada completa y porque estaban excluidos de los beneficios sociales. Esta conclusión se ratifica por lo dispuesto en el artículo 2 del mandato constituyente 8 (citado en el párr. 263 *supra*) que derogó la contratación por horas y que reconoció la validez de la jornada parcial permanente.

266. Por lo tanto, que el contrato especial emergente puede celebrarse por jornadas parciales (y también, por cierto, por jornadas completas) no implica, de forma alguna, la reintroducción de la contratación laboral por horas y consecuentemente, la precarización laboral.

267. En conclusión, la Corte concluye que el contrato especial emergente no transgrede la prohibición relativa a la contratación laboral por horas ni la de precarizar el trabajo, establecida en el artículo 327 de la Constitución.

8.5. Decimotercer problema jurídico: La reducción emergente de la jornada de trabajo establecido en el artículo 20 de la LOAH y regulado en los arts. 6 y 7 del acuerdo 133, ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

268. Las disposiciones impugnadas, relativas a la reducción emergente de la jornada de trabajo, textualmente prescribe lo siguiente:

LOAH:

Artículo 20.- De la reducción emergente de la jornada de trabajo. - Por eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente justificados, el empleador podrá reducir la jornada laboral, hasta un máximo del 50%. El sueldo o salario del trabajador corresponderá, en proporción, a las horas efectivamente trabajadas, y no será menor al 55% de la fijada previo a la reducción; y el aporte a la seguridad social pagarse con base en la jornada reducida. El empleador deberá notificar a la autoridad de trabajo, indicando el período de aplicación de la jornada reducida y la nómina del personal a quienes aplicará la medida.

Esta reducción podrá aplicarse hasta por un (1) año, renovable por el mismo periodo, por una sola vez.

A partir de la implementación de la jornada reducida y durante el tiempo que esta dure, las empresas que hayan implementado la reducción de la jornada laboral no podrán reducir capital social de la empresa ni repartir dividendos obtenidos en los ejercicios en que esta jornada esté vigente. Los dividendos serán reinvertidos en la empresa, para lo cual los empleadores efectuarán el correspondiente aumento de capital hasta el treinta y uno (31) de diciembre del ejercicio impositivo posterior a aquel en que se generaron las utilidades y se acogerán al artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

De producirse despidos, las indemnizaciones y bonificación por desahucio, se calcularán sobre la última remuneración mensual percibida por el trabajador antes de la reducción de la jornada, además de cualquier otra sanción que establezca la ley por este incumplimiento.

Acuerdo 133:

Artículo 6.- De la vigencia de la reducción emergente de la jornada de trabajo. - La reducción emergente de la jornada de trabajo podrá aplicarse hasta por un (1) año a partir de su registro en el Sistema Único de Trabajo (SUT) y podrá ser renovable por el mismo periodo por una única ocasión.

Fenecida la vigencia de la reducción emergente de la jornada de trabajo, el trabajador volverá a la jornada y remuneración establecidas previo al registro de la reducción emergente de la jornada de trabajo.

Artículo 7.- Del registro de la reducción emergente de la jornada de trabajo.- El empleador deberá realizar el registro de la reducción emergente de la jornada de trabajo y su vigencia, en el contrato individual del trabajador, debidamente registrado en el Sistema Único de Trabajo (SUT), la información ingresada en el Sistema Único de Trabajo (SUT), será responsabilidad exclusiva del empleador.

Realizado el registro de la reducción emergente de la Jornada de trabajo, el empleador comunicará, por cualquier medio disponible, al trabajador la reducción emergente de la jornada de trabajo, su duración y vigencia.

Sin perjuicio de este registro, el Ministerio del Trabajo realizará los controles y verificaciones necesarias para precautelar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y la ley.

269. Como ya se mencionó en el párr. 209 *supra*, la intangibilidad de los derechos de los trabajadores se establece en la Constitución en los siguientes términos: “Artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario [...]”.

270. Las razones concretas por las que se examinará si la disposición impugnada afecta a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores son las siguientes: la aplicación de la reducción de la jornada dependería exclusivamente de la decisión discrecional de los

empleadores; se adoptaría sin un procedimiento previo; aumentaría el subempleo; no habría justificativo alguno para fijar el plazo máximo de la reducción de la jornada (excedería en ocho veces el tiempo de la paralización más notoria de las actividades productivas originada por la COVID-19); implicaría la privación de derechos adquiridos y la reducción de la remuneración con sus consiguientes implicaciones respecto de los demás derechos de los trabajadores y sus familias; sería contrario a las normas vigentes del Código del Trabajo; no estaría justificado el tiempo máximo de reducción de la jornada permitido por la norma impugnada; al permitir la reinversión de utilidades prioriza el capital sobre el trabajo; y porque, a pesar de la reducción de sus ingresos, los trabajadores no acceden a las prestaciones por desempleo.⁸⁸

271. En oposición a tales alegaciones, se mencionaron las siguientes razones para negar que la disposición impugnada sea contraria a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores: respondería al principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración, no implica la renuncia a ningún derecho, no genera una situación de duda en la que sea aplicable el principio de favorabilidad hacia los trabajadores; y se justifica por la excepcionalidad de la pandemia del COVID-19.⁸⁹

272. Para analizar si la reducción emergente de la jornada de trabajo transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores se verificará en primer lugar si supone una disminución de los derechos de los trabajadores, a partir de su caracterización. Así, esta reducción se establece unilateralmente por el empleador (quien únicamente está obligado a reportarlo al Ministerio de Trabajo) ante eventos de caso fortuito o fuerza mayor, impacta en la remuneración (y en los aportes a la seguridad social), que se paga de forma proporcional, tiene como límite a la mitad de la jornada, impide la disminución del capital de las empresas y la distribución de utilidades (a diferencia de su reinversión) y no afecta al cálculo de las indemnizaciones por despido intempestivo porque estas deben considerar la remuneración que se pagaba antes de la reducción de la jornada.⁹⁰ Así, resulta evidente que la reducción emergente de la jornada de

⁸⁸ Véase, párrs. 52.3, 54.3, 56.5, 58.7, 64.9, 69.6, 71.7, 75.7, 77.8, 79.8, 88, 90.8, 92.12, 92.13, 92.14 y 96.6 *supra* de esta sentencia

⁸⁹ Véase, párrs. 99.2.2, 101.2.5, 101.2.6, 103.3 y 105.7 de esta sentencia.

⁹⁰ El artículo 8 de las Directrices para la aplicación de la reducción emergente de la jornada de trabajo, establecida en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (acuerdo ministerial MDT-2020-133, publicado en la edición especial del registro oficial 824, de 27 de julio del 2020) establece que no se podrá aplicar la reducción emergente de la jornada a los trabajadores que se encuentren con jornada reducida (artículo 47.1 del Código del Trabajo). Solo se podrá aplicar la reducción establecida en la Ley Humanitaria desde que se deje sin efecto la reducción de jornada referida, que incluye a quienes aplicaron el proceso señalado en el acuerdo ministerial MDT-2020-077 con motivo de la emergencia sanitaria.

Además, en el artículo 3 de las Excepciones para la aplicación del capítulo III de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19 (acuerdo ministerial MDT-2020-171, publicado en el registro oficial 317, de 26 de octubre del 2020) prescribe que “[e]l empleador podrá aplicar la reducción emergente de la jornada de trabajo, siempre que no se disminuya la remuneración que reciben por la jornada laboral ordinaria o parcial, del trabajador que: a) Tenga la condición de persona con discapacidad, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades, debidamente acreditada por el CONADIS y/o por el Ministerio de Salud Pública. b) Sea calificado como sustituto laboral de persona con discapacidad, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades, quienes en concordancia con el artículo 15 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades, debidamente acreditada por el Ministerio del Trabajo”. Del mismo modo, en el artículo 8 de las Directrices para la aplicación en el sector público de la reducción emergente de la jornada de trabajo (acuerdo

trabajo implica una disminución de los derechos de los trabajadores considerando que se afecta su remuneración y se decide unilateralmente por el empleador.

- 273.** En relación con la justificación de la medida, como se lo indicó previamente, la que podría resultar más obvia, la excepcionalidad de las condiciones originadas en la pandemia del COVID-19, no es pertinente porque la medida que se examina, la reducción emergente de la jornada de trabajo, no se estableció exclusivamente para las circunstancias especialísimas derivadas de la referida pandemia sino para cualquier supuesto de caso fortuito o fuerza mayor. Sin embargo, dado que la reducción emergente de la jornada laboral procede ante eventos de caso fortuito o fuerza mayor, se verifica que es idónea en relación con el fin de preservar el empleo, según lo dispuesto en el artículo 326.1 de la Constitución, porque, en tales circunstancias, es posible que la reducción de la jornada impida que se produzcan despidos. Además, en estas circunstancias, la Corte no identifica medidas alternativas a la examinada que sean igual de efectivas para el mencionado fin.
- 274.** Una vez establecida la justificación de la medida que se examina, se debe verificar si es proporcional en relación a la disminución de los derechos de los trabajadores.
- 275.** Al respecto, en primer lugar, cabe descartar que el tiempo máximo de la reducción de la jornada (dos años) sea excesivo en función de la fase más crítica de la pandemia del COVID-19, como se alegó por algunos accionantes dado que, como se indicó en el párr. 273 *supra*, la reducción de la jornada no está asociada a la referida pandemia sino a cualquier supuesto de caso fortuito o fuerza mayor. Además, razonablemente se entiende que este régimen no solo prevé un plazo máximo de vigencia y de renovación, sino que su período de vigencia está limitado al tiempo en que los hechos determinantes del caso fortuito y la fuerza mayor sigan surtiendo efectos, con lo que se descarta que este aspecto de la medida sea excesivo.
- 276.** Ahora bien, hay otro elemento que se debe considerar para establecer si la adopción del régimen impugnado es proporcional. Tal elemento se refiere al alcance del caso fortuito o la fuerza mayor. Así, dado que la disposición impugnada se refiere a “*eventos de fuerza mayor o caso fortuito*” se debe considerar que el artículo 3 de las Directrices para la aplicación de la reducción emergente de la jornada de trabajo, establecida en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (acuerdo ministerial MDT-2020-133, publicado en la edición especial del registro oficial 824, de 27 de julio del 2020) establece que, “para efectos de la reducción emergente de la jornada de trabajo, se

ministerial MDT-2020-173, publicado en el registro oficial 326, de 10 de noviembre del 2020) establece que no se aplicará la reducción emergente de la jornada de trabajo establecida en el artículo 20 de la LOAH, en los siguientes casos: “a) Trabajadores del sector público que tengan la condición de persona con discapacidad, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley Orgánica de Discapacidades, debidamente acreditada por el CONADIS y/o por el Ministerio de Salud Pública. b) Trabajadores del sector público que sean calificados como sustituto laboral de persona con discapacidad, conforme lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Discapacidades, quienes en concordancia con el artículo 15 del Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades debidamente acreditada por el Ministerio del Trabajo. c) Trabajadores del sector público que se encuentren inmersos dentro de la reducción de la jornada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 del Código del Trabajo [...]. d) Trabajadores del sector público que mantengan jornadas especiales de trabajo aprobadas de conformidad con el Código del Trabajo”.

considerará caso fortuito o fuerza mayor a lo establecido en el artículo 30 del Código Civil, como, por ejemplo, se entenderán como caso fortuito o fuerza mayor aquellos casos en donde existan imprevistos imposibles de prever que generen imposibilidad de realizar trabajo con normalidad y en consecuencia se deba reducir la jornada laboral ordinaria o parcial del trabajador”. Razonablemente estas normas deben entenderse en el sentido de que los hechos imprevistos imposibles de resistir deben impedir el trabajo en una jornada completa, supuesto en el que la medida no resulta excesiva.

277. Finalmente, se debe considerar que la ley prevé que el evento de caso fortuito o fuerza mayor sea “debidamente justificado”. Esta justificación sería inocua si se interpretase que el Ministerio de Trabajo solo debe registrar tal justificación, sin posibilidad alguna de verificación o control, pero el inciso final del artículo 7 del acuerdo 133 expresamente prevé que el mencionado ministerio debe realizar todas las acciones de control necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores, con lo que se descarta esta posible razón de que la medida sea desproporcionada.

278. En definitiva, del examen realizado se llega a la conclusión de que la medida no es desproporcionada. Además, como su justificación no se relacionó con un hecho singularísimo como la pandemia del COVID-19 u otro similar, sino con los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, ordinariamente regulados por el Derecho, se debe concluir que, aunque la medida no sea temporal, esto no resulta relevante, por lo que se debe descartar la inconstitucionalidad alegada.

8.6. Decimocuarto problema jurídico: La reducción emergente de la jornada de trabajo establecido en el artículo 20 de la LOAH ¿transgrede la prohibición de precarizar el trabajo, establecida en el artículo 327 de la Constitución?

279. La disposición constitucional que presuntamente se habría inobservado fue citada en el párr. 268 *supra*.

280. La disposición impugnada fue citada en el párr. 269 *supra*.

281. Los accionantes cuestionaron la constitucionalidad de la reducción emergente de la jornada de trabajo porque, en su criterio, inobservaría la prohibición de precarización laboral al volver a poner en vigencia el contrato de trabajo por horas.⁹¹

282. En relación a este cargo, la respuesta estatal fue que la reducción emergente de la jornada de trabajo se justifica por la excepcionalidad de la pandemia del COVID-19 y, por lo tanto, no constituye una forma de precarización laboral.⁹²

283. Como se ha señalado previamente en esta sentencia, la pandemia del COVID-19 no permite justificar la reducción emergente de la jornada de trabajo porque la norma impugnada no se

⁹¹ Véase, párrs. 56.5, 64.9 y 92.12 de esta sentencia.

⁹² Véase, párrs. 99.2.2 y 103.3 de esta sentencia.

refiere exclusivamente a esta pandemia sino, de forma más general, a eventos de caso fortuito o fuerza mayor.

284. Ahora bien (como se indicó al resolver el problema jurídico relativo a la supuesta precarización laboral derivada del contrato especial emergente), la reducción emergente de la jornada laboral no puede entenderse como una forma de contratación laboral por horas. De hecho, cuando se eliminó la contratación laboral por horas (en el artículo 2 del mandato constituyente 8) se reconoció la validez del trabajo por jornadas parciales permanentes (véase, párr. 263 *supra*) y el artículo cuestionado prevé una forma (temporal) de trabajo a tiempo parcial.

285. Por lo tanto, se descarta que la reducción emergente de la jornada de trabajo reintroduzca el contrato de trabajo por hora o establezca alguna forma de precarización laboral.

8.7. Decimoquinto problema jurídico: El régimen de vacaciones establecido en el artículo 21 de la LOAH ¿transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

286. La disposición impugnada relativa al régimen de vacaciones se encuentra contenida en el artículo 21 de la LOAH, que textualmente prescribe lo siguiente:

Artículo 21.- Goce de vacaciones. - Los empleadores, durante los dos años siguientes a la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, podrán notificar de forma unilateral al trabajador con el cronograma de sus vacaciones o a su vez, establecer la compensación de aquellos días de inasistencia al trabajo como vacaciones ya devengadas.

287. La disposición constitucional que presuntamente se habría inobservado fue citada en el párr. 209 *supra*.

288. Las alegaciones concretas por las que se examinará si la disposición impugnada afecta a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores son: dejaría al arbitrio de los empleadores el ejercicio del derecho a vacaciones de los trabajadores e impediría a los trabajadores escoger libremente el periodo de sus vacaciones, y justificar su inasistencia al lugar de trabajo.⁹³

289. En respuesta a tal alegación se mencionaron las siguientes razones para negar que la disposición impugnada sea contraria a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores: su aplicación es temporal y se justifica por la excepcionalidad de la pandemia del COVID-19.⁹⁴

290. Esta Corte observa que la disposición impugnada contiene dos normas: (i) la que otorga al empleador la facultad de fijar unilateralmente el periodo de vacaciones al trabajador y (ii) la que permite al empleador imputar a vacaciones el tiempo que el trabajador no trabajó por razones de la pandemia. Ambas normas tienen un período de vigencia determinado. Es decir, el trabajador podrá proceder conforme a las normas (i) y/o (ii) únicamente por el tiempo de dos años contados desde la publicación de la LOAH en el registro oficial.

⁹³ Véase, párrs. 54.4, 56.6, 58.8, 64.10, 69.7, 71.8, 73.4, 75.8, 77.9, 79.9, 88, 90.9, 92.15, 96.7 de esta sentencia.

⁹⁴ Véase, párrs. 99.3, 101.3 y 105.8 de esta sentencia.

291. A fin de determinar si las normas (i) y (ii) vulneran la intangibilidad de los derechos, siguiendo el razonamiento esgrimido al resolver los problemas jurídicos previos, corresponde, en primer lugar, verificar si tales normas ocasionan una disminución de los derechos de los trabajadores.

292. Respecto de la norma (i), esta Corte verifica que el Código de Trabajo, al regular el ejercicio de los derechos de los trabajadores, se encarga de normar la fijación del periodo vacacional. Concretamente, el artículo 37 prevé lo siguiente:

Artículo 73.- Fijación del período vacacional. - En el contrato se hará constar el período en que el trabajador comenzará a gozar de vacaciones. No habiendo contrato escrito o tal señalamiento, el empleador hará conocer al trabajador, con tres meses de anticipación, el período en que le concederá la vacación.

293. Por lo tanto, el Código de Trabajo establece la posibilidad de que el empleador fije unilateralmente el periodo de vacaciones del trabajador. Esta regulación está prevista para un contexto ordinario. En tal sentido, la norma (i), partiendo de la regulación ordinaria, prevé que el empleador, también pueda recurrir a fijar unilateralmente el periodo de vacaciones (dentro de un periodo de tiempo determinado, dos años) en un contexto específico, excepcionalísimo e imprevisto como es la pandemia.

294. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que la regulación contenida en la norma (i) no genera una disminución de los derechos de los trabajadores, pues, se limita a hacer extensiva una regulación prevista para una situación ordinaria a una situación extraordinaria. Situación que está debidamente justificada. Adicionalmente, de la regulación normativa no se encuentran elementos adicionales que permitan advertir una restricción de derechos. Por lo tanto, dado que esta primera norma no supone una disminución en el desarrollo de los derechos de los trabajadores no puede transgredir a su intangibilidad.

295. Respecto de la norma (ii), a efectos de verificar si ella comporta una disminución, esta Corte considera necesario revisar la regulación del derecho al trabajo, en lo que respecta al componente de vacaciones, contenida en la legislación ordinaria.

296. El Código de Trabajo, en lo que atañe al problema jurídico que nos ocupa, establece que todo trabajador tiene el derecho a gozar anualmente de un período ininterrumpido de quince días de descanso, incluidos los días no laborables (artículo 69); que las vacaciones anuales constituyen un derecho irrenunciable que no puede ser compensado con su valor en dinero y que ningún contrato de trabajo podrá terminar sin que el trabajador con derecho a vacaciones las haya gozado (artículo 72); la fijación del periodo vacacional (artículo 73, ver párr. 291 *supra*); y que si el trabajador no hubiere gozado de las vacaciones tendrá derecho al equivalente de las remuneraciones que correspondan al tiempo de las no gozadas, sin recargo (artículo 76).

297. Esta Corte encuentra que la norma (ii) no contiene una regulación que afecte el componente de las vacaciones y su desarrollo, pues, dicha norma únicamente establece que, durante un tiempo determinado (dos años), los días no trabajados durante la pandemia sean imputados a las vacaciones del trabajador. Regulación que, adicionalmente, resulta razonable si se

considera que debido a los efectos dramáticos de la pandemia (ver párrafo 223 *supra*) ciertas actividades laborales no se ejecutaron por inasistencia del trabajador a su lugar del trabajo. En definitiva, la norma (ii) se agota en establecer que los días en los que hubo un descanso, por situaciones de fuerza mayor e imprevisibles de la pandemia, sean imputados a vacaciones.

- 298.** Para este Organismo, esta regulación no afecta el componente de las vacaciones, y por su propio contenido acotado, tampoco se advierte que tenga la aptitud para afectar otro componente del derecho al trabajo u otros derechos de los trabajadores. Por lo tanto, esta segunda norma no supone un retroceso en el desarrollo de los derechos de los trabajadores y no puede transgredir su intangibilidad
- 299.** Por lo tanto, la norma examinada no atenta contra la intangibilidad de los derechos de los trabajadores y, en consecuencia, es constitucional.

8.8. Decimosexto problema jurídico: El régimen de priorización local, establecido en el artículo 24 de la LOAH, ¿es discriminatorio, en transgresión a lo establecido en el artículo 66.4 de la Constitución?

- 300.** La disposición impugnada relativa al régimen de priorización local se encuentra contenida en el artículo 24 de la LOAH, que textualmente prescribe lo siguiente:

Artículo 24.- Priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local.- Para la implementación de planes, programas, proyectos, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar y mitigar las consecuencias de la emergencia nacional sanitaria por el coronavirus - COVID-19, el sector público y privado priorizarán en sus contrataciones a los productores de la economía popular y solidaria, unidades de producción agrícola familiar campesina, asociaciones, cooperativas, pequeños y medianos agricultores, piscicultores, avicultores, pescadores, artesanos, ganaderos y demás productores de alimentos, así como las empresas, profesionales, bienes y servicios de origen nacional, de acuerdo a las regulaciones que emitan para el efecto las autoridades competentes.

- 301.** La disposición constitucional que la institución accionante considera infringida dispone lo siguiente: “Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.
- 302.** El cargo relativo a esta disposición cuestiona la preferencia en la contratación de trabajadores locales, pues vulneraría el derecho a la igualdad y no discriminación. Específicamente, la Defensoría del Pueblo menciona que la referida disposición es oscura en relación con el alcance de lo que puede entenderse como local, lo que determina que la acción afirmativa no sea motivada ni razonable.⁹⁵
- 303.** En respuesta al cargo formulado se señaló que no todo trato diferenciado es discriminatorio, mencionando en respaldo de esta posición las sentencias de la Corte Constitucional 002-14-SIN-CC y 019-16-SIN-CC, que la disposición impugnada no es oscura y que la Constitución

⁹⁵ Véase, párr. 64.11 de esta sentencia.

dispone que tanto la política económica como la comercial deben priorizar a la producción nacional, refiriéndose, para el efecto, a los arts. 284.2 y 334.4 de la Constitución.⁹⁶

- 304.** Previamente a examinar si la norma impugnada es discriminatoria, es necesario aclarar ciertos aspectos de su contenido, lo que se realiza a continuación.
- 305.** Aunque el título del artículo 24 de la ley impugnada hace referencia a los trabajadores, su contenido está más enfocado en las unidades productivas. De igual manera, el término “local” se aclara en el propio artículo y se refiere a los bienes y productos originarios del país. Finalmente, la disposición impugnada no establece una preferencia, sino que dispone que, en el marco de la pandemia y para enfrentar la crisis derivada del COVID-19, se busca salvaguardar la producción nacional como una medida necesaria para apoyar y fortalecer a ciertos sectores productivos nacionales en este contexto de emergencia, sin que esto implique un trato inequitativo debido a dicho contexto.
- 306.** Por lo dicho, no es posible examinar las medidas que se pudieron establecer en virtud de la norma impugnada, sino la posibilidad misma que tales medidas se introduzcan. Al respecto, cabe mencionar que la Constitución dispone: “Artículo 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos: [...] 2. Incentivar la producción nacional”.
- 307.** En consecuencia, dado que la propia Constitución prevé que la política económica se oriente a incentivar la producción nacional no se advierte inconstitucionalidad alguna en la disposición impugnada que establece que las medidas para enfrentar la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 prioricen la adquisición de bienes y servicios de producción nacional.

8.9. Decimoséptimo problema jurídico: El régimen del teletrabajo, establecido en las disposiciones reformativas primera y tercera de la LOAH, específicamente en lo relativo al derecho a la desconexión y a la falta de cobertura de los gastos que debe asumir el trabajador, ¿transgrede la intangibilidad de sus derechos, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución?

- 308.** La disposición impugnada relativa al teletrabajo se encuentra contenida en las disposiciones reformativas primera y tercera de la ley impugnada, que textualmente prescriben lo siguiente:

Primera. - Agréguese el siguiente artículo innumerado a continuación del artículo 16 del Código del Trabajo:

“Artículo (...). - Del teletrabajo. - El teletrabajo es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. En esta modalidad el empleador ejercerá labores de control y dirección de forma remota y el trabajador reportará de la misma manera.

⁹⁶ Véase, párrs. 99.4, 101.4 y 105.9 de esta sentencia.

Las partes podrán pactar, al inicio o durante la vigencia de la relación laboral, en el contrato de trabajo o en documento anexo al mismo, la modalidad de teletrabajo, la que se sujetará a las normas del presente artículo.

Los trabajadores que prestan servicios de teletrabajo gozarán de todos los derechos individuales y colectivos, así como beneficios sociales contenidos en este Código, cuyas normas les serán aplicables en tanto no sean incompatibles con las contenidas en el presente artículo.

El teletrabajo puede revestir una de las siguientes formas:

1. Autónomos son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y sólo acuden a la oficina en algunas ocasiones.
2. Móviles son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las tecnologías de la información y la comunicación, en dispositivos móviles.
3. Parciales son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.
4. Ocasionales son aquellos teletrabajadores que realizan sus actividades en ocasiones o circunstancias convenidas.

Las partes deberán determinar el lugar donde el trabajador prestará los servicios, que podrá ser el domicilio del trabajador u otro sitio determinado. Con todo, si los servicios, por su naturaleza, fueran susceptibles de prestarse en distintos lugares, podrán acordar que el trabajador elija libremente donde ejercerá sus funciones. No se considerará teletrabajo si el trabajador presta servicios en lugares designados y habilitados por el empleador, aun cuando se encuentren ubicados fuera de las dependencias de la empresa.

El empleador deberá respetar el derecho del teletrabajador a desconexión, garantizando el tiempo en el cual este no estará obligado a responder sus comunicaciones, órdenes u otros requerimientos. El tiempo de desconexión deberá ser de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas.

Igualmente, en ningún caso el empleador podrá establecer comunicaciones ni formular órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores.

El salario del teletrabajador será pactado entre el empleador y el trabajador conforme las reglas generales de este Código. El empleador deberá proveer los equipos, elementos de trabajo e insumos necesarios para el desarrollo del teletrabajo.

Todo empleador que contrate teletrabajadores debe informar de dicha vinculación a la autoridad del trabajo. La autoridad del trabajo emitirá la normativa secundaria necesaria para la aplicación de esta modalidad”.

Tercera. - Agréguese el siguiente artículo innumerado a continuación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Servicio Público:

“Artículo (...). - **Del teletrabajo.** - El teletrabajo es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación para el contacto entre el trabajador y la institución contratante, sin requerirse la presencia física del servidor en un sitio específico de trabajo. En esta modalidad el empleador ejercerá labores de control y dirección de forma remota y el servidor reportará de la misma manera.

Todas las jornadas de trabajo descritas en el artículo precedente podrán funcionar bajo esta modalidad, mientras la actividad laboral lo permita de acuerdo con su naturaleza. Las Unidades de

Administración del Talento Humano determinarán cuales cargos dentro de cada institución pueden realizarse bajo esta modalidad y deberán notificarlo a la autoridad del trabajo.

Las Unidades de Administración del Talento Humano implementarán esta modalidad en los nuevos contratos y nombramientos, así como podrán implementarlo en nombramientos o contratos que se encuentren en curso.

Los servidores que prestan servicios de teletrabajo gozarán de todos los derechos individuales y colectivos, así como beneficios sociales contenidos en esta Ley, cuyas normas les serán aplicables en tanto no sean incompatibles con las contenidas en el presente artículo.

La institución empleadora deberá respetar el derecho del teletrabajador a la desconexión, garantizando el tiempo en el cual este no estará obligado a responder sus comunicaciones, órdenes u otros requerimientos. El tiempo de desconexión deberá ser de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas.

Igualmente, en ningún caso el empleador podrá establecer comunicaciones ni formular órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores.

La remuneración del teletrabajador se establecerá conforme las reglas generales de esta Ley, con un ajuste que determine la autoridad del trabajo para cada nivel en las escalas de salarios respectivas. La institución empleadora deberá proveer los equipos, elementos de trabajo e insumos necesarios para el desarrollo del teletrabajo.

Las Unidades Administradoras del Talento Humano de entidades que contraten bajo la modalidad de teletrabajo deberán informar de dicha vinculación a la autoridad competente”.

- 309.** La disposición constitucional relativa a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, que presuntamente se habría inobservado fue citada en el párr. 209 *supra*.
- 310.** En contra de las normas impugnadas, que regulan el teletrabajo tanto en el Código del Trabajo como en la Ley Orgánica del Servicio Público, se formularon cargos referidos a que el tiempo mínimo de desconexión (de doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas) implicaría una ampliación de la jornada ya que el trabajador deberá estar conectado hasta doce horas continuas, además, no generaría el pago por horas suplementarias, y porque es insuficiente establecer que el empleador debe proveer los equipos, elementos e insumos necesarios para el teletrabajo, considerando los costos de energía eléctrica y del servicio de internet en que debería incurrir el trabajador.⁹⁷
- 311.** En respuesta a estos argumentos, se señaló que las disposiciones impugnadas no eran contrarias a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores porque el derecho a la desconexión no implica una modificación de la jornada de trabajo. Así, se señaló que el derecho a la desconexión se refiere al período de tiempo en que el trabajador no está obligado a contestar las comunicaciones del empleador.⁹⁸
- 312.** Para analizar si las disposiciones del teletrabajo transgreden la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, se verificará en primer lugar si supone una disminución de los derechos de los trabajadores.

⁹⁷ Véase, párrs. 56.8, 56.9, 64.12, 69.8, 71.9, 73.5, 75.9 y 92.17 de esta sentencia.

⁹⁸ Véase, párrs. 99.5, 101.5 y 105.10 de esta sentencia.

313. Ahora bien, dado que las normas de teletrabajo impugnadas se refieren a dos temas independientes (el derecho a la desconexión y la provisión de herramientas necesarias para ejecutar las actividades laborales), se examinará cada uno de ellos por separado.
314. Sobre el primer tema, se cuestiona una supuesta incompatibilidad entre el período mínimo de desconexión, de doce (12) horas, y la jornada ordinaria de trabajo, de ocho (8) horas, y de ello se infiere que el derecho de desconexión implica la ampliación de la jornada de trabajo, ampliación que no sería retribuida como trabajo suplementario.
315. Al respecto, este Organismo no identifica que en estas normas impugnadas haya una ampliación de la jornada laboral. Al contrario, las normas especifican que “el tiempo de desconexión deberá ser de al menos doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas”. Es decir, prevé un plazo obligatorio de descanso para el trabajador del sector público y privado. Adicionalmente, en las Directrices que regulan el contrato de teletrabajo y los lineamientos del derecho de desconexión laboral a las personas sujetas al Código del Trabajo (acuerdo ministerial MDT-2022-237, publicado en el registro oficial 234, de 20 de enero de 2023) se establece que “el teletrabajo reviste de todos los derechos y garantías laborales establecidas en el Código del Trabajo y en la Constitución de la República del Ecuador, por lo que los empleadores deberán tomar las medidas adecuadas para que las personas que laboren bajo esta modalidad gocen de los mismos derechos que tienen las personas que trabajan en modalidad presencial” (artículo 3) y, explicita que, en esta modalidad “se deberá respetar la jornada máxima, los días de descanso y el pago de horas extraordinarias y suplementarias” (artículo 4).
316. Adicionalmente, el artículo 12 del acuerdo ministerial referido precisa que los teletrabajadores tendrán derecho a la desconexión, sin distinción del tipo de contrato que les rija, el cual será de al menos doce (12) **horas continuas en un periodo de veinticuatro (24) horas; y, durante el cual el empleador no podrá establecer comunicaciones con el teletrabajador, ni formular órdenes u otros requerimientos**, se exceptúan los trabajadores que cumplan funciones de dirección, confianza y manejo en la empresa así como las circunstancias previstas en el artículo 52 del Código del Trabajo. Además, se dispuso que el empleador deberá implementar la política de desconexión en un plazo de noventa (90) días desde la expedición de dicho acuerdo ministerial.
317. Así, a partir de una interpretación integral del ordenamiento jurídico relativo al teletrabajo, esta Corte considera que es razonable entender que las normas impugnadas buscan ampliar las alternativas al empleo presencial tanto en el sector público como privado, sin afectar, de forma alguna, los derechos y garantías laborales previstos en la Constitución, en el Código de Trabajo y en la Ley Orgánica de Servicio Público,⁹⁹ específicamente, porque el derecho a la desconexión no equivale a una ampliación de la jornada laboral.

⁹⁹ Véase, el acuerdo ministerial MDT-2022-035 de 10 de marzo de 2022 que establece la Norma técnica para regular la modalidad de teletrabajo en el sector público.

- 318.** En consecuencia, al establecer que el derecho a la desconexión no implica un deterioro en los derechos de los trabajadores, se debe concluir que no es contrario al principio de intangibilidad de los derechos laborales.
- 319.** El segundo tema cuestionado se refiere a que las disposiciones impugnadas son insuficientes para garantizar que el trabajador no incurra en gastos para acceder al teletrabajo. Así, varios accionantes señalan que, si bien las disposiciones impugnadas disponen que los empleadores deben proveer los equipos, elementos de trabajo e insumos necesarios para el desarrollo del teletrabajo, esta regulación es insuficiente, considerando los gastos en que deben incurrir los trabajadores, por ejemplo, con relación al consumo de energía eléctrica y a los servicios de internet.
- 320.** En referencia a este segundo aspecto, no se verifica que las disposiciones impugnadas impliquen una disminución de los derechos de los trabajadores porque, por el contrario, establecen que los gastos operativos del teletrabajo corresponden a los empleadores.
- 321.** Adicionalmente, respecto a los insumos de trabajo en el artículo 7 del acuerdo MDT-2022-237 se establece que le corresponde al empleador proveer los equipos e insumos necesarios para la realización del teletrabajo, de conformidad con el Código de Trabajo. En efecto, en esta norma se precisa que los valores que se cancelen al trabajador por los servicios asociados al teletrabajo, como telefonía o internet serán considerados como parte de sus herramientas de trabajo y, por lo mismo, no serán parte de la masa remunerativa de conformidad con lo establecido en el artículo 95 del Código de Trabajo.
- 322.** Del mismo modo, en el artículo 7 del acuerdo ministerial MDT-2022-035 relativo a la Norma técnica para regular la modalidad de teletrabajo en el sector público establece que la institución deberá proveer los equipos y las herramientas para el desarrollo de la modalidad de teletrabajo a los trabajadores y a los servidores públicos, únicamente si cuenta con los recursos necesarios; sin embargo, los trabajadores y los servidores públicos también podrán utilizar los equipos y las herramientas de su propiedad. Adicionalmente, indica que la institución tendrá que proveer los accesos a sus sistemas digitales a los trabajadores y a los servidores públicos para el desarrollo de la modalidad de teletrabajo.
- 323.** Finalmente, esta Corte advierte que los ejemplos mencionados por los accionantes ponen de manifiesto lo difícil que podría ser identificar los gastos específicos del teletrabajo y efectivizar las reglas impugnadas, pero esto no supone que tales reglas sean contrarias a los derechos de los trabajadores.
- 324.** Por lo señalado, se responde negativamente al problema jurídico planteado y, en consecuencia, se descartan las examinadas alegaciones de inconstitucionalidad.

8.10. Decimoctavo problema jurídico: La disposición reformativa tercera de la LOAH, al establecer el teletrabajo en el sector público sin el previo consentimiento de los servidores públicos involucrados, ¿es contraria al derecho a tener un trabajo libremente elegido, establecido en el artículo 33 de la Constitución?

325. La disposición impugnada relativa al régimen del teletrabajo en el sector público fue citada en el párr. 308 *supra*.

326. La disposición constitucional que los accionantes consideran infringida dispone lo siguiente:

Artículo 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y **libremente escogido o aceptado** [énfasis fuera del texto].

327. Los accionantes cuestionan la disposición reformativa tercera de la ley impugnada porque, a diferencia del régimen del teletrabajo introducido por la propia LOAH en el Código del Trabajo (disposición reformativa primera), para el servicio público no se condicionaría su validez al consentimiento del servidor público, señalando que esto sería contrario al derecho a tener un trabajo libremente escogido.¹⁰⁰

328. En defensa de esta disposición impugnada se alega que la naturaleza de las actividades que se ejecutan en el servicio público serían diferentes a las del sector privado. Se señala que la norma impugnada, en lugar de requerir el consentimiento de las partes, establece que sean las Unidades de Administración del Talento Humano las que determinen los puestos en los que procede el teletrabajo de acuerdo a las competencias que a tales unidades otorga la ley.¹⁰¹

329. Esta Corte observa que la regulación de la modalidad de teletrabajo en el sector público es distinta a la del sector privado. A partir de esta regulación, se puede advertir que la disposición impugnada no excluye expresamente el consentimiento del servidor para la implementación del teletrabajo en el sector público. Sin embargo, si se compara la disposición impugnada con la establecida para los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, en la que expresamente se establece que se debe contar con dicho consentimiento, se concluye que la interpretación más plausible es que la disposición impugnada no exige el consentimiento. Esto, exclusivamente, para el caso de implementar el teletrabajo “en nombramientos o contratos que se encuentren en curso” (supuesto 1), pues, para implementar el teletrabajo en el caso de los “nuevos contratos y nombramientos” (supuesto 2), utilizando los términos que emplea la disposición impugnada, no existe problema alguno porque, precisamente, se requiere el consentimiento del servidor expresado en la celebración del contrato o en la posesión del puesto por el que acepta la modalidad de teletrabajo.

330. Para este Organismo, la configuración realizada por el legislador en la norma impugnada, obedece al margen de configuración legislativa. De esta forma, el hecho que se haya regulado

¹⁰⁰ Véase, párrs. 56.7 y 92.16 de esta sentencia.

¹⁰¹ Véase, párr. 101.5.2 de esta sentencia.

la modalidad de teletrabajo de manera distinta, sin más, no es suficiente para que la norma resulte inconstitucional.

- 331.** Por ello, corresponde analizar si la norma impugnada, en lo que atañe al supuesto 1, afecta el derecho al trabajo libremente escogido. Esto, por cuanto, en opinión de esta Corte, el trabajo libremente escogido implica elegir o aceptar libremente, tanto la clase de trabajo, como la forma de trabajo. Así, la posibilidad de que se disponga el teletrabajo en el supuesto 1 (sin mediar el consentimiento del servidor), precisamente, afectaría la libertad de elección de la forma de trabajo.
- 332.** En definitiva, lo que cabe cuestionarse es el rol que juega y el que debería jugar el consentimiento del servidor público para implementar el teletrabajo “en nombramientos o contratos que se encuentren en curso” cuando sus actividades laborales lo permitan de acuerdo con su naturaleza.¹⁰²
- 333.** Esta Corte considera que, para cambiar de modalidad laboral hacia el teletrabajo, en la generalidad de los casos, debe contarse con el consentimiento del servidor público pues, si este consentimiento fue necesario para su incorporación a las funciones públicas en la única modalidad que existía, la presencial, el mismo también sería necesario para modificarlo. Además, dadas las implicaciones logísticas, de desarrollo profesional y en las relaciones interpersonales involucradas, se verifica que el asunto es de la importancia suficiente como para que el servidor público exprese su voluntad al respecto. Sin embargo, esta Corte toma nota de que eventualmente podrían existir circunstancias excepcionadísimas, como las derivadas de la pandemia del COVID-19, en las que la implementación del teletrabajo estaría justificada sin que sea necesario el consentimiento del servidor público. En este caso concreto, la ausencia de consentimiento estuvo justificada por la presencia de un hecho inesperado y nunca antes visto (que ocasionó confinamientos severos y prolongados, cuarentenas, suspensiones de actividades, restricciones de viaje, movilidad, cierre de ciudades, entre otras) y la necesidad de proteger los derechos del trabajador, particularmente, su derecho a la salud y a la vida.
- 334.** Adicionalmente, esta Corte evidencia que la norma impugnada no se refiere exclusivamente a la pandemia del COVID-19, sino que tiene un alcance general. Esta generalidad implica que la norma impugnada se aplica también en circunstancias ordinarias, en las que, como queda dicho no está justificado prescindir del consentimiento del servidor público.
- 335.** Por las razones expuestas, esta Corte, en aplicación del artículo 76.5 de la Constitución, concluye que se debe condicionar la validez de la disposición impugnada a una interpretación que guarde conformidad con la Constitución, en lo que atañe al derecho al trabajo en el componente de libre elección. Esta interpretación se fija en el sentido de que es necesario el consentimiento de los servidores públicos para que se les aplique la modalidad del teletrabajo,

¹⁰² En el acuerdo ministerial MDT-2022-035 “Norma técnica para regular la modalidad de teletrabajo en el sector público”, publicado en el registro oficial 29, de 25 de marzo del 2022, el Ministerio del Trabajo viabiliza y regula la modalidad de teletrabajo en el sector público.

salvo que se trate de una situación excepcionalísima en los términos señalados en el párrafo 333 *supra*.

8.11. Decimonoveno problema jurídico: La disposición reformativa segunda de la LOAH, al establecer a los síndromes respiratorios agudos causados por virus como enfermedad profesional exclusivamente para personal sanitario, ¿es discriminatoria y, con ello, contraria a lo establecido en el artículo 66.4 de la Constitución?

336. La disposición reformativa segunda de la ley impugnada textualmente prescribe lo siguiente:

Segunda. - Añádase al final del artículo 363 del Código del Trabajo como un nuevo numeral la siguiente categoría:

4. Síndromes respiratorios agudos causados por virus: médicos, enfermeras, mozos de anfiteatro, de los departamentos de higiene y salubridad, sean del Estado, o de cualquier otra entidad de derecho público, o de derecho privado con finalidad social o pública, o particulares.

337. La disposición constitucional presuntamente inobservada dispone lo siguiente: “Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

338. Los accionantes cuestionaron la referida disposición porque los síndromes respiratorios agudos causados por virus solo fueron calificados como enfermedades profesionales para el personal sanitario y no para el resto de trabajadores, como los agrícolas o los que laboran en los sectores calificados como estratégicos por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional.¹⁰³

339. En defensa de la disposición reformativa segunda de la ley impugnada se señaló a la situación excepcional derivada de la pandemia del COVID-19 y que, según la OIT, los órganos normativos de los diferentes países tienen amplias facultades para establecer las enfermedades profesionales en función de la relación causal entre la exposición a un entorno de trabajo específico y la enfermedad y una mayor frecuencia en la ocurrencia de la enfermedad dentro del grupo de personas expuestas.¹⁰⁴

340. Antes de examinar directamente el cargo conviene señalar que no solo los casos detallados en el artículo 363 del Código de Trabajo constituyen enfermedades profesionales. Así, el artículo 364 del mismo código establece “[s]on también enfermedades profesionales aquellas que así lo determine la Comisión Calificadora de Riesgos, cuyo dictamen será revisado por la respectiva Comisión Central [...]”. Por lo tanto, si bien la inclusión en el detalle de las enfermedades constantes en el artículo referido no impide que una enfermedad se considere como profesional, sí simplifica su tratamiento como tal pues basta aplicar la clasificación legal, sin necesidad de valoraciones específicas de la situación de cada trabajador.

¹⁰³ Véase, párrs. 56.10, 64.13 y 92.18 de esta sentencia.

¹⁰⁴ Véase, párrs. 99.6, 101.6 y 105.11 de esta sentencia.

341. Ahora bien, los cargos que dan origen al problema que se está examinando cuestionan a la disposición impugnada como discriminatoria por haber calificado “a los síndromes respiratorios agudos causados por virus” como enfermedad profesional exclusivamente en relación al personal sanitario. Por lo tanto, los referidos cargos no cuestionan propiamente que se haya calificado a este tipo de enfermedad como profesional, sino que tal calificación se haya limitado al personal sanitario, sin considerar que otros trabajadores estarían en una situación similar.
342. Por lo dicho, es necesario establecer en contra de quien se estaría produciendo la discriminación alegada. Como se señaló en el párr. 338 *supra*, tal discriminación se verificaría, en primer lugar, respecto de todos los demás trabajadores. Al respecto, conviene mencionar que el resto de enfermedades profesionales detalladas en el artículo 363 del Código del Trabajo se refieren a actividades laborales determinadas, no a la realización de cualquier trabajo. Lo determinante, sin embargo, es que no toda actividad laboral supone el mismo riesgo de contraer este tipo de enfermedades. Así, por ejemplo, dado que estas enfermedades son virales, su transmisión se produce por el contacto con personas contagiadas y considerando la modalidad de teletrabajo, prevista en la propia Ley de Apoyo Humanitario, no puede afirmarse que todo trabajador tenga el mismo riesgo de contagio.
343. En los cargos también se mencionan a los trabajadores agrícolas; sin embargo, no se otorgan razones que permitan establecer la comparabilidad de su situación con la del personal sanitario, lo que impide que esta Corte pueda verificar la existencia de la alegada discriminación.
344. Finalmente, en los cargos se menciona al personal de los sectores calificados como estratégicos por el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional. Esta alegación se refiere directamente a la pandemia del COVID-19 y al período en el que se suspendieron las actividades laborales presenciales, excepto en dichos sectores estratégicos. Sin embargo, la norma impugnada tiene alcances generales pues no se refiere solo a la pandemia de la COVID-19, ni era aplicable, exclusivamente, al período de tiempo en el que se suspendieron las actividades laborales por la referida pandemia. Por lo tanto, tampoco en este caso, se ha precisado un grupo de personas en situación comparable con la supuestamente favorecida por la discriminación y, por lo tanto, el cargo no puede prosperar.
345. En definitiva, se descarta que la disposición reformativa segunda de la Ley de Apoyo Humanitario sea inconstitucional por discriminatoria.

8.12. Vigésimo problema jurídico: La disposición reformativa cuarta de la LOAH, al establecer que se exceptúan del beneficio de percibir una pensión vitalicia los mandatarios que hayan sido cesados por las causales establecidas en la Constitución o que hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, o de agresión o violencia sexual ¿es contraria a la generalidad y abstracción de la ley y a la presunción de inocencia y, con ello, contraria a lo establecido en los arts. 132 y 76.2 de la Constitución?

346. La disposición reformativa cuarta de la ley impugnada textualmente prescribe lo siguiente:

Cuarta. - Refórmese el primer inciso del Artículo 135 de la Ley Orgánica de Servicio Público, incorporando después de la palabra “cargo”, el siguiente texto:

Exceptúese del beneficio establecido en este artículo, los mandatarios que no hubiesen concluido el período para el que fueron electos por haber sido cesados de acuerdo a una de las causales establecidas en la Constitución, o que, hayan sido sentenciados por delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, delitos contra la vida, de lesa humanidad, contra la fe pública, y/o de agresión o violencia sexual.

347. Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas son las siguientes:

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada [...].

Artículo 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común.

348. La norma impugnada establece que los mandatarios quedan excluidos de recibir la pensión mensual por dos causales, (i) haber sido cesado por las causales establecidas en la Constitución o (ii) haber sido sentenciado por ciertos tipos de delito. Los accionantes cuestionan, exclusivamente, la inconstitucionalidad de la causal (ii). Alegan que la norma cuestionada carecería de generalidad y abstracción (primera alegación) y que se vulneraría la garantía de presunción de inocencia porque no se exige que la sentencia condenatoria se encuentre ejecutoriada (segunda alegación).¹⁰⁵

349. La primera alegación no tiene asidero por cuanto la norma impugnada está formulada de forma general y abstracta. Así, se verifica que la norma impugnada no se refiere a un individuo en particular ni a una situación concreta sino a todos las personas y situaciones que conforman una clase o categoría. Específicamente, se refiere a todos los ex presidentes y vicepresidentes constitucionales de la República que no concluyeron el período para el que fueron electos por haber sido sentenciados por alguno de los delitos descritos en la propia norma. Lo dicho se verifica por cuanto esta disposición no se agota con su aplicación a un caso en particular.

350. En relación con la segunda alegación, esta Corte observa que la norma impugnada no especifica si las sentencias que declaren la responsabilidad penal de los mandatarios deben estar ejecutoriadas o no. Debido a la ambigüedad de la norma, una posible interpretación es que la sola emisión de una sentencia condenatoria, sin que esté ejecutoriada por haberse recurrido de ella, es suficiente para excluir del beneficio de la pensión vitalicia a los mandatarios.

351. Para esta Corte, la causal (ii) constituye una medida adoptada por el legislador por considerar que el mandatario que recibió una condena por alguno de los delitos previstos en la norma impugnada no merece recibir el beneficio de la pensión vitalicia. En tal sentido, lo que justifica

¹⁰⁵ Véase, párrs. 73.6 y 73.7 de esta sentencia.

la exclusión del beneficio es la condena penal, la misma que se produce cuando una sentencia que declara la responsabilidad penal se encuentra en firme.¹⁰⁶

352. Por lo tanto, en aplicación del artículo 76.5 de la LOGJCC, esta Corte concluye que para que la disposición impugnada guarde conformidad con la Constitución es necesario que se la interprete en el sentido de que las sentencias a las que refiere la norma impugnada estén ejecutoriadas.

8.13. Vigésimo primer problema jurídico: La disposición interpretativa de la LOAH, al exigir el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, afectaría a la búsqueda del pleno empleo, ¿es contraria a la interpretación de las normas en el sentido más favorable al trabajador y al derecho a desarrollar actividades económicas y, por lo tanto, a los arts. 326.1, 326.3 y 66.15 de la Constitución?

353. La disposición impugnada relativa a exigir por caso fortuito o fuerza mayor el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador se encuentra contenida en la disposición interpretativa de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que textualmente prescribe lo siguiente:

Única. - Interpretese el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, en el siguiente sentido:

En estos casos, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica. Esto quiere decir, que habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos.

354. Las disposiciones constitucionales que presuntamente se habrían inobservado son las siguientes:

Artículo 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo [...].
3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.

355. Los argumentos de cargo que se examinarán en este problema jurídico son los siguientes: (i) la disposición interpretativa al exigir el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador para habilitar la terminación del contrato individual del trabajo por caso fortuito o fuerza mayor, impone una carga excesiva al empleador que, en el evento de cese parcial o temporal de sus actividades, debería seguir pagando la remuneración de trabajadores que no pueden prestar sus servicios, tornando en inviable la continuación de la actividad económica

¹⁰⁶ Véase, CCE, sentencia 22-20-CN/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 66

y, comprometiendo con ello los puestos de trabajo de los demás trabajadores, lo que sería contrario a una interpretación más favorable al trabajador; (ii) que el cese total de la empresa se regula por otra disposición del Código del Trabajo y que determinaba el pago de una indemnización por despido intempestivo, lo que se excluiría con la disposición interpretativa; que esta regulación al impedir el acuerdo de las partes en estos supuestos afecta al diálogo social; y, (iii) al exigir el cese definitivo de la actividad impide al empleador reanudar sus actividades aun cuando el caso fortuito o la fuerza mayor deje de surtir efectos; y, porque habilitaría la terminación de la relación laboral sin una causa justificada.¹⁰⁷

356. Esta Corte no identifica que se hayan esgrimido razones en defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada en relación a los argumentos mencionados en el párrafo anterior.

357. Cabe entonces analizar las razones esgrimidas para cuestionar la norma impugnada alegando que sería contraria al fin constitucional de alcanzar el pleno empleo. Básicamente, este cuestionamiento a la disposición impugnada se sitúa en el caso de eventos de caso fortuito o fuerza mayor que impiden solo parcialmente la realización de las actividades económicas del empleador. En este contexto, una síntesis clara de este argumento lo formuló el presidente de la República al vetar la disposición impugnada (veto que no fue acogido por la Asamblea, que se ratificó en el texto que aprobó originalmente) en los siguientes términos: “pues entre el riesgo de tener que soportar una empresa que tiene problemas por los efectos de la pandemia (ya sea inyectando recursos de sus socios o asumiendo altos costos de despidos de secciones o partes que ya no son productivas) o cerrarla en su totalidad sin un costo de despido, la mayoría de empresas optarán por la segunda opción”.

358. Nótese que la cita previa se refiere a la pandemia del COVID-19. Sin embargo, la disposición impugnada (como otras normas previamente analizadas) no se refiere exclusivamente a tal situación, sino a todos los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor. En un contexto más amplio es casi imposible llegar a determinar si la norma impugnada es eficaz o no respecto de su evidente deseo de preservar las fuentes de trabajo, al prohibir la terminación del contrato de trabajo sin indemnización cuando el cese de las actividades económicas del empleador no es total ni definitivo.

359. Además, como se indicó en el párrafo anterior, es evidente que el fin de la norma impugnada es preservar el empleo, por lo que sólo podría declararse inconstitucional, paradójicamente, por perjudicar al empleo, si la medida fuera indudablemente contraproducente (es decir, no bastaría con que no fuese idónea). En el caso, las partes no han otorgado razones que así lo demuestren, lo que impide que esta Corte declare una inconstitucionalidad por la razón examinada.

360. La siguiente razón que se debe examinar es la que imputa a la norma impugnada ser desfavorable al trabajador, dado que, en el régimen previo a su introducción (de conformidad

¹⁰⁷ Véase, párrs. 62.3, 62.4, 67.2, 67.3, 81.2, 84.2.3, 86.5.1 y 96.8 de esta sentencia.

al artículo 193 del Código del Trabajo),¹⁰⁸ la liquidación de las actividades del empleador determinaba la terminación de los contratos de trabajo con el pago de una indemnización, al contrario, se afirma que el régimen introducido con la norma impugnada permitiría la terminación de la relación laboral, pero sin el pago de una indemnización.

- 361.** Esta Corte descarta este argumento porque parte de una interpretación irrazonable del artículo 193 del Código del Trabajo, que no considera la aplicación integral de ordenamiento jurídico. En este sentido, el artículo 169.6 del Código de Trabajo,¹⁰⁹ en concordancia con el artículo 170 del mismo cuerpo normativo,¹¹⁰ habilita al empleador a terminar la relación laboral sin el pago de indemnizaciones por despido intempestivo, debido a eventos imprevistos o irresistibles que impiden la continuación de actividades. Por tanto, previo al cambio normativo que ahora se estudia, en los contextos de fuerza mayor, tampoco estaba previsto el pago de indemnización por despido intempestivo. Así, la norma impugnada no modificó lo dispuesto en el artículo 193 del Código del Trabajo, pues el requisito añadido para que opere la fuerza mayor, no cambia en nada la obligación prevista en el artículo 193.
- 362.** Por otro lado, la disposición interpretativa única añadió un requisito para que opere la causal de terminación del contrato de trabajo por caso fortuito o fuerza mayor: antes no se preveía la terminación total ni definitiva de las actividades, mientras que, con la modificación de la norma, este es un requisito *sine qua non* para que proceda la terminación de un contrato laboral sin que tenga que mediar una indemnización por despido intempestivo. En consecuencia, a partir de la modificación señalada en el párrafo precedente, se debe examinar el argumento según el cual la norma impugnada sería contraria al derecho a realizar actividades económicas. El cargo afirma que el derecho mencionado estaría siendo vulnerado por la disposición interpretativa única, pues el “cese definitivo” imposibilitaría al empleador volver a desarrollar las mismas actividades económicas.
- 363.** Este Organismo considera que otorgarle tal interpretación a la disposición interpretativa sería irrazonable e inconstitucional. La disposición impugnada no podría interpretarse en el sentido de que el dar por terminadas las relaciones laborales por caso fortuito o fuerza mayor implicaría para el empleador, sea persona natural o jurídica, una suerte de “muerte económica”

¹⁰⁸ Artículo 193: Caso de liquidación del negocio. - “Los empleadores que fueren a liquidar definitivamente sus negocios darán aviso a los trabajadores con anticipación de un mes, y este anuncio surtirá los mismos efectos que el desahucio.

Si por efecto de la liquidación de negocios, el empleador da por terminadas las relaciones laborales, deberá pagar a los trabajadores cesantes la bonificación e indemnización previstas en los arts. 185 y 188 de este Código, respectivamente, sin perjuicio de lo que las partes hubieren pactado en negociación colectiva”.

¹⁰⁹ Artículo 169: Causas para la terminación del contrato individual. - “El contrato individual de trabajo termina: [...] 6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar”.

¹¹⁰ Sobre los casos en que procede la terminación de la relación laboral sin desahucio, véase artículo 170: “Terminación sin desahucio.- En los casos previstos en el artículo 169, numeral 3 de este Código, la terminación de la relación laboral operará sin necesidad de desahucio ni otra formalidad; bastará que se produzca la conclusión efectiva de la obra, del período de labor o servicios objeto del contrato, que así lo hayan estipulado las partes por escrito, y que se otorgue el respectivo finiquito ante la autoridad del trabajo”.

que le impidiera, de forma permanente, realizar cualquier actividad posterior, ya sea en la misma actividad que venía desarrollando o en otra.

364. Por tanto, la interpretación más razonable de la disposición interpretativa impugnada es a partir de su fin: evitar que los empleadores realicen simulaciones para evitar cumplir con sus obligaciones laborales, bajo la causal de fuerza mayor. Es decir, la disposición interpretativa única debe ser entendida en el sentido de que los empleadores, debido a la circunstancia imprevista e irresistible, se ven fácticamente impedidos de mantener sus actividades económicas. Consecuentemente, esto, no impide de forma alguna que, una vez superada la crisis que los llevó a discontinuar sus negocios, empresas o actividades, las personas naturales o jurídicas puedan volver a desarrollar sus actividades, ya sean las mismas actividades que venían desarrollando antes de la crisis u otras nuevas. Es por esta misma razón que, de haberse justificado el cierre de actividades en la causal de fuerza mayor, los trabajadores no podrán reclamar una indemnización por despido intempestivo, una vez que los empleadores superen la crisis y retomen sus actividades. Esta Corte es enfática en señalar que el impedimento de continuar con las actividades, debido a la causal de fuerza mayor, debe ser meticulosamente comprobado por las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, bajo sanciones de ley, de comprobarse el uso de la norma para realizar simulaciones.

365. A partir de las consideraciones expuestas, la interpretación que impediría al empleador realizar de forma permanente cualquier actividad económica, una vez superada la crisis o el antecedente de fuerza mayor, es contraria al derecho a desarrollar actividades económicas. Así, el cese total y definitivo de las actividades solo se refiere a aquel que impide, fáctica y comprobadamente, en el marco de una situación de fuerza mayor, la continuación del desarrollo de la actividad. Por lo que, una vez superada dicha crisis, el empleador podrá continuar con su actividad o con una nueva. Por tanto, este Organismo condiciona la constitucionalidad de la disposición interpretativa única de la LOAH y se tendrá que esta no impide al empleador realizar cualquier actividad económica de forma permanente, ya sea aquella que desarrollaba antes de la crisis o una nueva.

8.14. Vigésimosegundo problema jurídico: El inciso final del artículo 4 del acuerdo 132, al posibilitar que en el contrato especial emergente se paguen remuneraciones de forma diaria, ¿es contrario al derecho a la seguridad social, previsto en el artículo 34 de la Constitución?

366. La disposición impugnada relativa al contrato especial emergente señala lo siguiente:

Artículo 4.- Del contrato especial emergente. - [...]

El pago de la remuneración del contrato especial emergente se podrá realizar diariamente, semanalmente, quincenalmente o mensualmente previo acuerdo de las partes [...].

367. Las organizaciones accionantes del caso 71-20-IN cuestionaron la referida disposición al considerar que el pago diario de las remuneraciones afecta a los aportes a la seguridad social.¹¹¹

¹¹¹ Véase, párr. 92.10 de esta sentencia.

368. Conforme lo ha señalado esta Corte, el derecho a la seguridad social implica que exista y que funcione un sistema que garantice las prestaciones (disponibilidad); que este sistema cubra la atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos (riesgos e imprevisiones sociales); que las prestaciones sean suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud (nivel suficiente); y, que las personas tengan cobertura, condiciones razonables, proporcionales y transparentes para acogerse a las prestaciones, asequibilidad y acceso (accesibilidad).¹¹²
369. Esta Corte observa que la norma impugnada, en sí misma considerada, al habilitar el pago de la remuneración por distintos períodos, entre ellos, de forma diaria (así como mensual, quincenal o semanalmente) no se relaciona directamente con el derecho a la seguridad social ni obsta su ejercicio.
370. En definitiva, las formas a través de las cuales se puede realizar el pago en el contrato emergente, *per se*, no incide en ninguno de los componentes del derecho a la seguridad social (disponibilidad, riesgos e imprevisiones sociales, nivel suficiente y accesibilidad) y no afecta el registro de las aportaciones a la seguridad social a las que se vincula el goce de algunas de sus prestaciones. Además, si esto ocurriera, no se derivaría de la norma impugnada, sino de otros hechos o actuaciones, los que no se han impugnado en las causas materia de esta sentencia, por lo que se descarta la alegada inconstitucionalidad.

8.15. Vigésimotercer problema jurídico: Los arts. 3 y 4 del acuerdo 133, al permitir que la reducción emergente de la jornada de trabajo se aplique, inclusive, a las jornadas parciales permanentes, ¿son contrarios a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución?

371. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

Artículo 3.- De la reducción emergente de la jornada de trabajo.- De conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19; para efectos de la reducción emergente de la jornada de trabajo se considerará caso fortuito o fuerza mayor, lo establecido en el artículo 30 del Código Civil, como por ejemplo aquellos casos en donde existan imprevistos imposibles de prever que generen imposibilidad de realizar el trabajo con normalidad y en consecuencia se deba reducir la jornada laboral ordinaria o parcial del trabajador.

El empleador podrá reducir la jornada laboral ordinaria o parcial de sus trabajadores según su modalidad contractual, hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) de la jornada establecida en la misma.

Solo se podrá aplicar una forma de reducción de jornada al trabajador, misma que se realizará respecto de la jornada laboral ordinaria o parcial a la que está sujeta el trabajador.

Artículo 4.- De la remuneración. - A partir del registro de la reducción emergente de la jornada de trabajo en el Sistema Único de Trabajo (SUT) y durante la vigencia de la misma, el sueldo o salario del trabajador, se pagará en proporción a las horas efectivamente trabajadas, establecidas en la reducción emergente de la jornada de trabajo.

¹¹² CCE, sentencia 1024-19-JP/21 y Acumulado, 1 de septiembre de 2021, párr. 62 y 63.

El valor de la remuneración no podrá ser menor al cincuenta y cinco por ciento (55%) del valor de la remuneración establecida previo a la reducción emergente de la jornada.

- 372.** Como ya se mencionó en el párr. 209 *supra*, la intangibilidad de los derechos de los trabajadores se establece en la Constitución en los siguientes términos: “Artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario [...]”.
- 373.** Las organizaciones accionantes del caso 77-20-IN alegan la inconstitucionalidad de las referidas disposiciones porque habilitar la reducción de “la jornada laboral a tiempo parcial” sería una medida que vulneraría la intangibilidad de los derechos de los trabajadores.¹¹³
- 374.** A partir de las alegaciones de los accionantes, corresponde analizar si la reducción emergente de la jornada de trabajo respecto de las jornadas parciales permanentes transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, para ello se verificará en primer lugar si supone una disminución de los derechos de los trabajadores.
- 375.** Al respecto, se debe señalar que en esta sentencia se estableció que la reducción emergente de la jornada laboral implicaba un deterioro de los derechos de los trabajadores, deterioro que, sin embargo, podía justificarse en función de un fin constitucional (párrs. 274 *supra*). Si esto es válido respecto de cualquier reducción de la jornada, también lo es respecto de una de sus subclases, la jornada reducida. En consecuencia, corresponde verificar si la medida reductiva se encuentra justificada.
- 376.** Al respecto, el fin de las normas impugnadas es evitar una eventual pérdida de la plaza de trabajo. Por tanto, la reducción de las jornadas laborales es una medida idónea para alcanzar dicho fin, pues la reducción, en principio, reduce la probabilidad de una pérdida de la plaza de empleo. No obstante, este Organismo identifica que existían alternativas menos lesivas a la reducción laboral en los términos previstos en las normas impugnadas. Lo dicho, por cuanto estas permiten la reducción “hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) *de la jornada*” y disponen que “la remuneración no podrá ser menor al cincuenta y cinco por ciento (55%) *del valor de la remuneración establecida previo a la reducción* emergente de la jornada [énfasis agregado]”, es decir, relativizan el límite legal en relación del tipo de jornada a la que se aplique la reducción. Por ejemplo, si un trabajador laboraba por una media jornada, la reducción emergente podría comprometer sus labores hasta en el setenta y cinco por ciento (75%) en relación con una jornada ordinaria. Esta situación es más gravosa que, por ejemplo, fijar el límite de reducción de la jornada en términos absolutos, como, por ejemplo, en veinte (20) horas semanales. En consecuencia, para cumplir con el fin de la norma, es decir, evitar una eventual pérdida de la plaza de trabajo, pero en inobservancia de los derechos y garantías laborales, los textos citados se deben interpretar en el sentido de que aun en los casos de jornadas parciales se debe respetar el tiempo máximo de reducción establecido en función de la jornada ordinaria.

¹¹³ Véase, párr. 92.13 de esta sentencia.

377. Luego, en función del artículo 76.9 de la LOGJCC, relativo a la unidad normativa, la constitucionalidad condicionada que se debe declarar conforme al párrafo previo determina que también se deba declarar la constitucionalidad condicionada de una norma que reprodujo las disposiciones examinadas, específicamente el segundo inciso del artículo 18 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID 19 que dispone lo siguiente:

Durante el tiempo de duración de la medida, el empleador podrá variar el porcentaje de reducción de la jornada contratada, pero sin que en ningún caso la reducción sea mayor que el cincuenta (50%) de la jornada ordinaria **o parcial a la que estaba sujeto el trabajador de acuerdo a su contrato de trabajo** [énfasis añadido].

378. Finalmente, cabe señalar que otros cargos expuestos en esta sentencia que se refieren al acuerdo 133 (décimo tercer problema jurídico) cuestionaban conjuntamente normas de la Ley de Apoyo Humanitario, por lo que estos ya fueron resueltos.

9. Otras consideraciones

379. Conforme a lo que establece el artículo 95 de la LOGJCC, las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad producen efectos generales hacia el futuro y de manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias. Dado que, del examen de constitucionalidad realizado previamente, esta Corte estableció la inconstitucionalidad de los arts. 16, 17 primer inciso, 18 y la frase “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador” del penúltimo inciso del artículo 19 de la LOAH, el artículo 3 del acuerdo ministerial MDT-2020-132 y de los arts. 11,12,13,14 del Reglamento General de la Ley Humanitario, los efectos de dicha inconstitucionalidad son hacia el futuro. Sobre la constitucionalidad condicionada de las normas previamente establecidas, por su naturaleza se entiende desde la expedición de la ley.

380. Por otro lado, es necesario enfatizar que la Corte Constitucional, al realizar control abstracto de constitucionalidad, tiene la facultad de examinar específicamente si la norma impugnada es compatible o no con la Constitución. Con base en ello, este Organismo recuerda a la Asamblea Nacional su competencia para evaluar si sigue siendo adecuada la Ley de Apoyo Humanitario en el momento actual y, en caso de ser necesario, proceder con las reformas y modificaciones pertinentes para garantizar que las normas de dicha ley cumplan eficazmente con los objetivos para los cuales fueron creadas.

10. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** *Declarar* la inconstitucionalidad y dejar sin efecto los arts. 16, 17 primer inciso, 18 y la frase “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador” del penúltimo inciso del artículo 19 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, el artículo 3 de las Directrices para el registro de las

modalidades y acuerdos laborales establecidos en el capítulo III de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (acuerdo ministerial MDT-2020-132, publicado en la edición especial del registro oficial 824, de 27 de julio del 2020) y los arts. 11, 12, 13, 14 y 17 de las Medidas para apoyar la sostenibilidad del empleo, establecidos en capítulo III del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria (decreto ejecutivo 1165, publicado en el registro oficial suplemento 303, de 5 de octubre de 2020).

2. *Condicionar* la constitucionalidad de las siguientes disposiciones:
 - 2.1. La disposición reformativa tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19, que deberá interpretarse de la siguiente manera: Es necesario el consentimiento de los servidores públicos para que se les aplique la modalidad del teletrabajo, salvo que se trate de una situación excepcionalísima.
 - 2.2. La disposición reformativa cuarta de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19, que deberá interpretarse de la siguiente manera: Las sentencias a las que se refiere la norma impugnada deben estar ejecutoriadas.
 - 2.3. La disposición interpretativa única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19, que deberá interpretarse de la siguiente manera: Esta disposición no impide al empleador realizar cualquier actividad económica de forma permanente, ya sea aquella que desarrollaba antes de la crisis o una nueva.
 - 2.4. Los arts. 3 y 4 del acuerdo ministerial MDT-2020-133 y el artículo 18 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID 19, que deberá interpretarse de la siguiente manera: La reducción de la jornada no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) de la jornada ordinaria.
3. *Recordar* a la Asamblea Nacional su competencia para evaluar si sigue siendo adecuada la Ley de Apoyo Humanitario en el momento actual y, en caso de ser necesario, proceder con las reformas y modificaciones pertinentes para garantizar que las normas de dicha ley cumplan eficazmente con los objetivos para los cuales fueron creadas.
4. *Desestimar* las demás alegaciones de inconstitucionalidad examinadas en esta sentencia.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 49-20-IN/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se formula el presente voto concurrente con relación a la sentencia 49-20-IN/25 y acumulados, aprobada el 14 de febrero de 2025 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”).
2. En el análisis de varias demandas de acción pública de inconstitucionalidad acumuladas dentro de la causa 49-20-IN, el pleno de este Organismo estimó algunos de los cargos propuestos y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 16, 17 primer inciso, 18 y la frase “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador” del penúltimo inciso del artículo 19 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19 (“**LOAH**”), el artículo 3 de las Directrices para el registro de las modalidades y acuerdos laborales (acuerdo ministerial MDT-2020-132) y los artículos 11, 12, 13, 14 y 17 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 (“**Reglamento General de la LOAH**”). Asimismo, la sentencia de mayoría condicionó la constitucionalidad de las disposiciones reformativas tercera y cuarta, y disposición interpretativa única de la LOAH; de los artículos 3 y 4 del acuerdo ministerial MDT-2020-133 y del artículo 18 del Reglamento General de la LOAH.
3. La suscrita jueza constitucional concuerda con la decisión contenida en la sentencia 49-20-IN/25; no obstante, considera pertinente efectuar algunas precisiones y acotaciones respecto al análisis desarrollado por la Corte.
4. Se advierte que la sentencia de mayoría se refiere a los contornos fácticos relativos a la expedición de las normas impugnadas. Así, por ejemplo, en el párrafo 147 se resalta “las circunstancias extraordinarias de la pandemia mundial del COVID-19” para referirse al contexto en el cual la normativa objeto de análisis fue promulgada.
5. En la misma línea, se reconoce que la LOAH fue presentada por la Presidencia de la República en las circunstancias generadas por la pandemia causada por el COVID-19; de ahí que, la decisión de mayoría indica que los fines de la norma se relacionan con

mantener las plazas de trabajo, la creación de medidas solidarias y de bienestar, establecer reglas temporales sobre quiebras, creación de contribuciones, entre otros.¹

6. El pleno de este Organismo, igualmente destaca que todos los fines de la ley radicaban en un objetivo común: “mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 (una circunstancia absolutamente excepcional y que afectó de forma amplia la vida de las personas a nivel mundial)”.²
7. No obstante, de lo indicado, no se observa que las puntualizaciones antes referidas se extiendan a la totalidad del análisis efectuado por la Corte en la sentencia de mayoría. Es decir, a criterio de la ponente del presente voto, el control constitucional desarrollado en el caso *in examine* debía enfocarse y partir del objeto y ámbito de aplicación de la normativa impugnada, y contextualizar de forma integral el análisis de las disposiciones objetadas al escenario en el cual fueron expedidas.
8. En concreto, quien suscribe el presente voto considera necesario aportar razones particulares con el análisis desarrollado en el décimo problema jurídico en el que se aborda la constitucionalidad de los **acuerdos de preservación de fuentes de trabajo**.
9. Por un lado, se considera acertado lo señalado en la decisión de mayoría en el sentido que en el contexto generado por la pandemia por COVID-19 resulta razonable la introducción de este tipo de acuerdos que tenían como finalidad evitar la terminación de relaciones laborales y garantizar la estabilidad de los trabajadores a través de la modificación de las condiciones económicas de los contratos.
10. En ese escenario y tras valorar que las repercusiones sanitarias, económicas y sociales provocadas por la pandemia se manifestaron a gran escala en el país afectando con ello la situación económica de muchos sectores productivos, se advierte que la medida de preservación de fuentes de trabajo es constitucional al aplicarse mientras persistió la pandemia por COVID-19, toda vez que su introducción se justifica en aplacar los riesgos de un inminente incremento del desempleo y contener los efectos de la crisis ocasionada por la mencionada pandemia
11. Por otro lado, en el décimo problema jurídico, la mayoría de este Organismo se refiere a la temporalidad o permanencia de la medida y menciona que “si esta es consecuencia de una circunstancia excepcional, resulta lógico que deba responder exclusivamente a ella”. En esa línea, la sentencia de mayoría como uno de sus *obiter* considera que los

¹ Sentencia de mayoría, párrs. 151.1 y 151.2.

² *Ibid.*, párr. 152.

acuerdos de preservación de fuentes de trabajo no tienen un límite temporal y es una medida que continua vigente en la actualidad.³

12. Al respecto, también se menciona que las condiciones provocadas por la pandemia han cambiado drásticamente y que ha existido una reactivación económica, indicando que “ya no es necesaria la implementación de una medida laboral adoptada en una situación excepcionalísima, cuyo objetivo era preservar las fuentes de trabajo y garantizar la estabilidad de los trabajadores durante dicho escenario”.⁴ En esa línea, la sentencia de mayoría concluye que la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo es inconstitucional.
13. Bajo ese orden de ideas, cabe resaltar que la LOAH y demás normativa impugnada - como bien lo reconoce la decisión de mayoría en varios puntos- fueron formuladas en el contexto particular de la pandemia por COVID-19, de ahí que su objeto radica en:

establecer medidas de apoyo humanitario, necesarias para enfrentar **las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19**, a través de medidas tendientes a mitigar sus efectos adversos dentro del territorio ecuatoriano; que permitan fomentar la reactivación económica y productiva del Ecuador, con especial énfasis en el ser humano, **la contención y reactivación de las economías familiares, empresariales, la popular y solidaria, y en el mantenimiento de las condiciones de empleo**⁵ [énfasis añadido].

14. En función de aquello, la suscrita jueza constitucional considera que el análisis referente a la constitucionalidad de los acuerdos de preservación de fuentes trabajo requería un enfoque adicional que tenga en cuenta que los efectos y consecuencias de la pandemia pueden variar por condiciones de orden económico y social.
15. En ese contexto, la sentencia de mayoría obvia considerar la diversidad de efectos y escenarios que podrían devenir de la pandemia por COVID-19 y que estas situaciones podrían continuar manifestándose incluso más allá del periodo específico de duración de la pandemia y del tiempo que duró el confinamiento; pues, si bien este es un elemento determinante para la crisis generada por la pandemia -como lo señala la sentencia de mayoría-, no sería el único factor que conllevó a la expedición de las normas impugnadas.

³ *Ibid.*, párr. 230.

⁴ *Ibid.*, párr. 231.

⁵ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, publicada en el quinto suplemento del Registro Oficial 689, de 22 de noviembre de 2024. En los considerandos de la norma se señala además que “la actual emergencia sanitaria ha producido efectos negativos en la economía mundial, razón por la cual el referido proyecto de ley busca dar un alivio a la ciudadanía, al sector productivo y a la economía popular y solidaria para hacer frente a la actual situación económica y sanitaria del país”.

- 16.** Adicionalmente, afirmar que los efectos de la crisis generada por la pandemia han sido superados implica establecer un criterio general para situaciones que ameritan un abordaje particular y que requiere un sustento técnico que permita identificar que efectivamente no existen en la actualidad consecuencias de la pandemia que requieran, por ejemplo, la aplicación de los acuerdos para preservar las fuentes de trabajo y la estabilidad de los trabajadores.
- 17.** En la misma línea, se advierte que la decisión de mayoría señala que la implementación de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo no resulta “necesaria” en el escenario actual por haberse superado las condiciones provocadas por la pandemia de COVID-19. No obstante, se advierte que tal apreciación no corresponde en estricto sentido a un control de constitucionalidad de la medida bajo análisis y se asemeja a un examen de conveniencia sobre la aplicación de los acuerdos.
- 18.** Para finalizar, se debe enfatizar también que el análisis de esta medida ameritaba contemplar otras situaciones excepcionales que al igual que una pandemia podrían afectar la economía del país y ocasionar la terminación de relaciones laborales de forma generalizada; en cuyo contexto, a criterio de quien suscribe el presente voto, la aplicación de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo resultaría constitucional siempre que se asegure, bajo un criterio de proporcionalidad, un salario mínimo digno y que se realice con el objetivo de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores.
- 19.** Con base en los argumentos expuestos, la ponente del presente voto estima que, al determinar la inconstitucionalidad de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo no se abordaron todas las consideraciones que permitan determinar si la aplicación de esta medida es constitucional o no. Por lo tanto, a criterio de quien suscribe, la medida bajo análisis se encontraría justificada siempre que sea aplicada en situaciones derivadas de la pandemia por COVID-19 o en circunstancias excepcionales similares a las que surgieron por la mencionada pandemia.
- 20.** Por las consideraciones realizadas, la suscrita jueza constitucional formula el presente voto concurrente y resalta que los efectos de las inconstitucionalidades identificadas en la sentencia 49-20-IN/25 son hacia el futuro.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 49-20-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 11:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 49-20-IN/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente presento mi voto concurrente respecto de la decisión adoptada en la sentencia 49-20-IN/25, aprobada en la sesión de Pleno de 14 de febrero de 2025.
2. En el presente caso, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad y la constitucionalidad condicionada de varios artículos de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (“**LOAH**”); de su Reglamento General y de los Acuerdos Ministeriales MDT-2020-132 y MDT-2020-133 (“**sentencia de mayoría**”). La sentencia de mayoría declaró que los artículos 16, 17 primer inciso; y, 18, así como el artículo 3 del acuerdo ministerial MDT-2020-132, y los artículos 11, 12, 13 y 14 Reglamento a la LOAH, que regulan la figura del acuerdo de preservación de fuentes de trabajo, eran incompatibles con el principio de intangibilidad de los derechos laborales, establecido en el artículo 326 de la Constitución. Estableció lo mismo respecto del penúltimo inciso del artículo 19 de la LOAH, que regulan el contrato especial emergente. De igual forma, estableció una constitucionalidad condicionada de artículo 18 del Reglamento a la LOAH, relativo a la reducción emergente de la jornada de trabajo a las jornadas parciales permanentes.
3. Coincido con la decisión sobre declarar la vulneración del artículo 326 de la Constitución y la consiguiente inconstitucionalidad de las normas impugnadas, en la medida en que inobservan el principio de intangibilidad de los derechos laborales. Formulo este voto concurrente porque considero que el análisis respecto de la validez de la restricción a los derechos fundamentales requiere de una metodología más rigurosa y coherente por dos razones.
4. Por un lado, el desarrollo y profundización de la dogmática constitucional, y específicamente de la dogmática de los derechos fundamentales, viene, en gran medida, guiada por la jurisprudencia de esta Corte. Para el foro jurídico es importante entender cómo y por qué se emplean las herramientas del derecho constitucional para llegar a declarar que, aunque una norma limita un derecho, aquella disposición es constitucional. Me refiero a las herramientas de interpretación constitucional, tales como los test de proporcionalidad, de escrutinio estricto, de mera razonabilidad, de

contenido esencial, entre otras, que permiten justificar la licitud de una restricción normativa a un derecho fundamental.

5. Por otro lado, considero que las razones que llevan a la Corte a expulsar una norma del ordenamiento jurídico, o preservarla, a través del empleo de dichas herramientas, deben quedar claras incluso para la comprensión de un auditorio social más amplio que solamente el foro jurídico. Al final, la regulación, restricción o limitación de los derechos, que puede ocurrir en ejercicio de la libre configuración legislativa, tiene impacto en el ejercicio de derechos constitucionales de todas las personas.
6. De ahí que mi concurrencia se enfoca, principalmente, en el análisis y conceptualización de la sentencia de mayoría sobre el principio de intangibilidad que, desde mi perspectiva, parte de presupuestos contradictorios y termina por vaciar el contenido de dicho principio. Expongo a continuación de qué se trata esta contradicción, por qué era necesario superarla explícitamente y cómo pudo fortalecerse la concepción de intangibilidad.

El principio de intangibilidad: límite material a la restricción de derechos

7. La sentencia de mayoría aborda el principio de intangibilidad en relación con el artículo 326 de la Constitución, el cual establece que los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Sin embargo, su construcción conceptual en la decisión presenta inconsistencias.
8. El principio de intangibilidad se trata de un límite material para la restricción de los derechos. Pero su alcance es controversial en la dogmática jurídica. La idea de intangibilidad se conecta con la idea del “contenido esencial” que se trata igualmente de una categoría con dificultades en su conceptualización y operatividad. Por eso, era deseable que la Corte explique con claridad su posición respecto de la comprensión y el alcance que dio al concepto de intangibilidad.
9. Decir que los derechos fundamentales no son absolutos y son susceptibles de restricciones es una máxima ampliamente aceptada en el derecho constitucional contemporáneo. Pero cuáles son los límites de esas restricciones y cuál es su alcance es una discusión continua. La forma más popular para analizar si una restricción a un derecho es constitucional es mirar si la medida que introduce esas restricciones tiene un fin constitucional, si es idónea para alcanzar ese fin, si es necesaria y si es proporcional en estricto sentido. Este es el famoso test de proporcionalidad que, en el constitucionalismo ecuatoriano, se ha consagrado incluso a nivel legal.

10. La premisa para aplicar este test es que, aunque los derechos fundamentales no son absolutos y admiten regulaciones y/o restricciones, éstas deben ser objetivas y razonables. Para saber si son objetivas y razonables, se aplica el mencionado test. Dependiendo de las características de un caso, el test puede ser más o menos riguroso.
11. Otro límite a las restricciones de los derechos es, por ejemplo, la prohibición de regresividad. Pero incluso frente a esta prohibición expresa, la Corte, y en general la dogmática constitucional, admite que es posible retroceder del nivel de protección alcanzado de un derecho si dicha regresión es, nuevamente, proporcional y si existe una justificación rigurosa para dar esos pasos atrás.
12. Es menos claro identificar, como en el caso del principio de regresividad, cuándo se ha vulnerado el principio de intangibilidad. En principio, no es suficiente mirar solo si la medida que restringe el derecho es razonable pues aquello implicaría que todas las dimensiones posibles de un derecho, aunque son “intangibles” al mismo tiempo son restringibles, esto sería una contradicción y diluye el concepto mismo de intangibilidad. Aun así, como mostraré, en la sentencia de mayoría la Corte terminó por emplear un test clásico de proporcionalidad para mirar si se vulneró la intangibilidad de los derechos de los trabajadores.
13. Otra posibilidad para mirar si se ha vulnerado la intangibilidad de un derecho sería identificar su “contenido esencial” y determinar si la medida restrictiva ha afectado ese contenido. Desde este punto de vista, el principio de intangibilidad se ve como un área de los derechos cuya regulación normativa está vedada. Esta posición implica que hay contenidos de los derechos que son intocables para la configuración legislativa o normativa. Si se los topa, se vulnera su contenido esencial y, en consecuencia, el principio de intangibilidad. Por fuera, en cambio, de esas áreas vedadas se puede hacer restricciones. Pero esas restricciones están sujetas, de todos modos, a un control de constitucionalidad para determinar si son razonables mediante un test de proporcionalidad. El problema con esta posición es que asume la existencia de unos contenidos esenciales, vedados a las mayorías, que no son de clara definición. Además de traer problemas relacionados con el principio democrático, asume nociones inamovibles de los contenidos de los derechos. Aun así, en la decisión de mayoría también se afirmó esta noción. De ahí que, de acuerdo con este y el párrafo anterior, considero que existe una contradicción en la forma de abordar la noción de intangibilidad.
14. Así, en el párrafo 210 la sentencia de mayoría recogió lo señalado en la sentencia 13-17-CN/19, sobre *intangibilidad* en donde se señaló lo siguiente:

33. (...) el principio de intangibilidad de los derechos laborales (...) implica límites adjetivos y sustantivos expresos, que buscan garantizar derechos fundamentales mediante zonas exentas a la intervención del legislador derivado. Una de las características esenciales de los derechos es que estos establecen límites a las decisiones de los poderes públicos y privados, esto es, prohíben al constituyente derivado restringir y regular los derechos de una manera arbitraria y desproporcionada.

15. Enseguida, aunque se trata de otro tipo de límites a la restricción, el párrafo 11 hizo alusión al razonamiento empleado para determinar si *una regresión* es constitucional:

120. En cuanto a este principio, la Corte Constitucional ha indicado que: si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa. Sin perjuicio de lo anterior, también ha indicado que el ejercicio de derechos constitucionales no puede ser disminuido o no puede efectuarse un retroceso sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o si se ha justificado en la consecución de otro derecho constitucional o se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos.

121. Esto quiere decir que, en el contexto de derechos laborales, si se han establecido ciertas condiciones con las cuales se ejercen tales derechos, la regulación que se emita posteriormente no puede alterarlos arbitrariamente, toda vez que afectaría al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.

16. La sentencia de mayoría luego alude a otra posición de la Corte sobre qué significa la intangibilidad, planteada en la sentencia 23-22-IN/24, en donde se indicó que “la intangibilidad de los derechos laborales se refiere a que las restricciones (incluidas aquellas de orden legislativo) respecto de los derechos laborales no deben constituirse en limitaciones arbitrarias e injustificadas”.
17. De este modo, a partir de tres nociones: 1) el principio de intangibilidad se refiere a zonas exentas a la intervención del legislador; 2) pueden existir retrocesos en la protección de derechos, si se justifican, 3) la intangibilidad permite restricciones siempre que no sean injustificadas y arbitrarias, la sentencia de mayoría concluye que:

la intangibilidad no significa que los derechos de los trabajadores sean absolutos. Los derechos se delimitan en función de sus mutuas interacciones con otros derechos. Entonces, su intangibilidad implica que solo puede afectarse o disminuirse si puede justificarse constitucionalmente la medida y siempre que esta resulte proporcionada.

18. Sin dejar de anotar que esos son conceptos debatidos en la dogmática constitucional, considero que la construcción del concepto es contradictoria y genera dudas. Si las decisiones de este Organismo sobre las que se apoyó la sentencia de mayoría para abordar este principio ya tenían cierta opacidad, en este caso se termina por llegar a una conclusión sobre bases contradictorias (puntos 1 y 3 del párrafo 17) y a una conclusión que vacía el significado posible de la intangibilidad. De acuerdo con el

proyecto, la intangibilidad no es otra cosa que un límite a la restricción que puede ser superado siempre que se justifique la medida y que ésta sea proporcional. Mientras este sea el caso, todo el contenido de un derecho es susceptible de configuración legislativa; la intangibilidad no es ninguna limitación especial a la restricción de los derechos fundamentales pues no existiría un “contenido esencial” de los derechos que no sería susceptible de limitación a través de una norma jurídica. Esta es una limitación que, como la regresión a la que se hace alusión sin ninguna necesidad, se somete al análisis clásico de proporcionalidad.

19. Por estas razones, no estoy de acuerdo con la construcción y los motivos empleados para llegar a la definición del concepto de intangibilidad ni a la metodología propuesta para verificar su transgresión. A mi criterio, la sentencia de mayoría debió precisar de modo más prolijo por qué el concepto no puede ser entendido como equivalente a un contenido esencial vetado de la configuración legislativa. La sola afirmación de que “un derecho no es absoluto” no es suficiente justificación. Si la intangibilidad es cualquier límite a la restricción de los derechos, entonces su reconocimiento constitucional es simplemente redundante.
20. Tampoco considero que una posición radical que identifique la intangibilidad como zonas excluidas de las mayorías legislativas sea una opción realista para dar contenido y dar operatividad al concepto. Estimo que la Corte debió encontrar un punto en el que no se posicionaba con criterios inamovibles o incluso metafísicos de lo que significa el contenido esencial, ni se posicionaba incómodamente ante el principio democrático, pero que sí ubique al principio de intangibilidad como un límite especial a la restricción de los derechos constitucionales pues, efectivamente, es necesario procurar que los derechos no se anulen o se vuelvan impracticables, a través de la anulación de sus contenidos más básicos que no podrían ser objeto de restricción normativa.
21. En mi criterio la sentencia de mayoría tenía, al menos, dos opciones:
 - 1) **La intangibilidad como presunción fuerte contra la restricción de derechos laborales.** La Corte pudo, por ejemplo, advertir que el principio de intangibilidad de los derechos establece una presunción fuerte en contra de una restricción tal de derechos fundamentales que afrente a ese principio. Aquello implicaría que, como señala la sentencia de mayoría, es posible hacer un análisis de proporcionalidad, pero, para que *so pretexto* de la satisfacción de otro principio (aquel por el cual se restringe el derecho) no se termine por anular el ejercicio del derecho, la restricción debe venir acompañada de una justificación fuerte y robusta sobre su razonabilidad. Solo ahí, incluso, habría sido comprensible las alusiones al test de regresividad. La intangibilidad entonces supondría ya no una barrera inaccesible a los contenidos de los derechos, pero sí una barrera que proteja elementos

mínimos o básicos de un derecho. Desde aquí, la noción de intangibilidad no es que “los derechos no son absolutos y admiten restricciones”, sino, que “la intangibilidad admite excepciones altamente justificadas para la restricción de un derecho”.

- 2) **La intangibilidad como criterio determinante en la proporcionalidad en sentido estricto.** Esta opción habría implicado reforzar propiamente el criterio de ponderación o proporcionalidad en estricto sentido del test de proporcionalidad. Esto es, aceptar que la intangibilidad no entraña la inmunidad de cualquier tipo de regulación a los contenidos esenciales de los derechos, sino que sí son ponderables, pero con la advertencia de que la intangibilidad implica, ya en el examen de proporcionalidad en estricto sentido, que el detrimento del derecho, por más que se satisfaga altamente el principio contrario, no puede nunca significar la anulación del ejercicio del derecho, o una limitación tal que lo haga impracticable.

22. El principio de intangibilidad de los derechos laborales es un límite material relevante en el derecho constitucional. Sin embargo, su conceptualización en la sentencia de mayoría resulta contradictoria al sostener que existen “zonas vedadas a la regulación legislativa” y, al mismo tiempo, permitir restricciones bajo criterios de justificación y proporcionalidad. Para dotar de coherencia a este principio, la Corte pudo haber optado por un modelo de presunción fuerte contra la restricción de derechos laborales o por un criterio en la fase de proporcionalidad en sentido estricto que impida la anulación del derecho. A mi juicio, estas opciones habrían permitido mantener el principio de intangibilidad de los derechos laborales con un contenido normativo efectivo, sin caer en una contradicción que lo vacíe de sentido.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 49-20-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 25 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 15:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 49-20-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 49-20-IN/25 (“**sentencia**”) emitida el 14 de febrero de 2025.
2. La sentencia tiene origen en varias demandas de inconstitucionalidad en contra de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (“**LOAH**”) acumuladas en el caso 49-20-IN. El tratamiento del caso reviste de gran complejidad, lo que se puede advertir de la gran cantidad de problemas jurídicos planteados en contra de la ley impugnada con respecto a argumentos de forma como de fondo. Por ello, aun cuando coincido en gran parte de la argumentación y resolución de varios de los problemas jurídicos de la sentencia, discrepo en algunos aspectos que, al tener incidencia en la decisión, no me permitieron apoyar a la sentencia de mayoría. En particular, mi disidencia radica en los siguientes temas:
 - 2.1. Análisis de la aprobación del segundo inciso del artículo 17 de la ley impugnada a fin de determinar si se transgredió el artículo 138 de la Constitución con la **introducción mediante un veto presidencial un aspecto no incluido en el proyecto de ley original** (problema jurídico 6).
 - 2.2. Análisis de los **acuerdos de preservación de fuentes de trabajo** establecidos en los artículos 16 y 18 de la LOAH a fin de determinar si transgreden la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, establecida en el artículo 326.2 de la Constitución (problema jurídico 10).
 - 2.3. Análisis relativo al **contrato especial emergente** contenido en el artículo 19 de la LOAH a fin de determinar si este transgrede la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, prevista en el artículo 326.2 de la Constitución (problema jurídico 11).
 - 2.4. Análisis de la disposición interpretativa única de la LOAH que exige el **cese total y definitivo de la actividad económica** del empleador a fin de determinar si aquello afecta a la búsqueda del pleno empleo conforme el sentido más favorable al trabajador y al derecho a desarrollar actividades económicas de los artículos 326.1, 326.3 y 66.15 de la Constitución (problema jurídico 21).

Sobre la introducción mediante un veto presidencial de un aspecto no incluido en el proyecto de ley original

3. El cargo analizado se refería a la introducción a través de la objeción presidencial de un inciso en el artículo 17 de la LOAH. Aquella introducción implicaba establecer una sanción para los casos en los cuales se invocaba la causal de fuerza mayor o caso fortuito de manera injustificada. Se alegó que ello iría en contra del artículo 138 de la Constitución que determina que, al objetar una norma de forma parcial, el presidente o la presidenta pueden presentar un texto alternativo que no puede incluir materias no contempladas en el proyecto original.
4. El proyecto originalmente aprobado por la Asamblea Nacional no preveía una norma similar a la que se aprobó en el segundo inciso del artículo 17 de la LOAH que se refería a una sanción. La Asamblea Nacional se allanó a dicho veto.
5. La sentencia 49-20-IN/25 determina que la introducción de la sanción tiene relación con la disposición interpretativa única de la LOAH. Para la sentencia de mayoría, el veto parcial no habría excedido su ámbito de competencia dado que la disposición interpretativa exige el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador. Es decir, de acuerdo a la sentencia bajo análisis, la sanción tendría alguna relación con el texto propuesto por la disposición interpretativa única que habría sido contemplada en el proyecto original.
6. En el proceso de formación de las leyes, el poder de veto presidencial a través de la introducción de textos alternativos plantea una posición preferente frente a otros momentos en la etapa de construcción de una ley. Para el momento de aprobación de la LOAH se requería de una mayoría de las tres cuartas partes de los integrantes de la Asamblea Nacional para que esta se ratifique en su posición original.
7. En función de ello, la sentencia 49-20-IN/25 estima que se debe emplear un estándar estricto y riguroso en el sentido de que el texto propuesto en el veto debe derivarse de forma directa e inmediata de una réplica del texto aprobado por la legislatura. De lo contrario, afirma la sentencia, habría una afectación al equilibrio de las funciones legislativa y ejecutiva. Concuero con este estándar establecido en la sentencia 49-20-IN/25.
8. A pesar de ello, en mi opinión, la sentencia 49-20-IN/25 enuncia un estándar riguroso, pero no lo aplica a la disposición analizada. Esto es así pues reconoce que el estándar a ser aplicado es estricto, pero determina que, al existir una mínima relación entre la sanción introducida mediante el veto y una norma de la LOAH, el veto parcial no

habría excedido su ámbito de competencia y por tanto la sanción introducida no sería inconstitucional. Esto, a pesar de que la sentencia 49-20-IN/25 no explica cómo se configura esa relación directa e inmediata entre el texto aprobado por la legislatura y el texto aprobado por el veto. A esto se suma el que la decisión de mayoría encuentra que la disposición interpretativa única tiene vicios de constitucionalidad y la condiciona.

9. Lo que es más grave, la sentencia 49-20-IN/25 reconoce que la sanción propuesta como texto “alternativo” en realidad no reemplazaba ningún texto en el proyecto original. El artículo 138 de la Constitución prevé la posibilidad de que en un veto parcial se pueda presentar un texto “alternativo”. Sin embargo, en este caso no existió un texto propiamente, sino que el veto innovó, creando uno completamente nuevo. Al respecto, la sentencia 49-20-IN/25 no expone cómo sería plausible que se configure una estrecha relación entre el texto original y el texto innovado por el veto cuando la inclusión fue en el artículo 17 de la LOAH y no en la disposición interpretativa. Es decir, son disposiciones normativas distintas.
10. Cabe señalar que, desde mi perspectiva, el allanamiento de la Asamblea a la objeción presidencial tampoco podría tener un efecto de convalidación. La regla del artículo 138 de la Constitución busca fijar un límite que se traduce como un equilibrio para garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes estatales ejecutivo y legislativo y para garantizar la supremacía de la Constitución. Debido a su importancia, aquella regla no puede ser invalidada, independientemente de quién ostente la titularidad de las funciones estatales.
11. En nuestro sistema, la Presidencia de la República tiene un rol como colegislador, pero este rol está limitado por la propia Constitución. Me preocupa que la manera en que la sentencia 49-20-IN/25 se ha aproximado a este problema jurídico abra una peligrosa puerta que termine por validar la introducción mediante una objeción presidencial de una innovación al proyecto de ley que, al no haber reemplazado ningún texto original y al no derivarse de forma directa e inmediata de una réplica del texto aprobado por la legislatura, entra a formar parte del ordenamiento jurídico sin haber sido sometido a una deliberación legislativa previa, afectando el principio democrático.
12. Desde mi perspectiva, con fundamento en el mismo análisis planteado en la sentencia 49-20-IN/25 no correspondía desechar el cargo en contra del segundo inciso del artículo 17 de la LOAH.

Sobre los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo

13. El cargo planteado fue que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo de los artículos 16 y 17 de la LOAH afectarían el principio de intangibilidad de derechos de los trabajadores frente a la disminución de beneficios económicos bajo la posibilidad de liquidación de la parte empleadora.
14. La sentencia 49-20-IN/25 determina, con base en estándares internacionales, que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo son una medida excepcional cuya vigencia debe estar directamente relacionada con el hecho particular que la justifica. Asimismo, la sentencia indica que los acuerdos podrían celebrarse cuando existe un riesgo inminente de terminación generalizada de relaciones laborales y que tales acuerdos deben tener relación con la razón que los motivó.
15. La sentencia sostiene además que los acuerdos de preservación de fuentes del trabajo permiten garantizar el derecho al trabajo contenido en el artículo 326 de la Constitución, que son una medida idónea para evitar el desempleo y que no es posible establecer medidas menos gravosas en el contexto excepcionalísimo de la pandemia mundial.
16. La sentencia 49-20-IN/25 reconoce que existieron medidas rigurosas a gran escala, sanitarias, económicas y sociales para evitar el contagio del Covid-19 como confinamientos severos y prolongados que implicaron una reducción y suspensión total de actividades de producción y consumo provocando, entre otros, el desempleo. En atención a ello, la sentencia estima que los acuerdos resultaban imprescindibles para garantizar la reactivación económica.
17. Con fundamento en el análisis indicado, la sentencia 49-20-IN/25 considera que los acuerdos de fuentes de trabajo no vulneran la intangibilidad de derechos laborales “en el contexto de la pandemia” pues representan una medida justificada y proporcionada.
18. A pesar de ello, la sentencia 49-20-IN/25 estima que los artículos 16 y 17 de la LOAH, que se refieren a los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo son inconstitucionales porque no establecerían una temporalidad y porque el escenario de la pandemia ha cambiado al existir una reactivación económica “debido a la ausencia de los efectos del confinamiento”.
19. Concuero en el estándar establecido por la sentencia en relación con la temporalidad de la medida como requisito para su constitucionalidad. Sin embargo, discrepo con el análisis posterior pues encuentro que no es la consecuencia del análisis que realiza.

20. Coincido con el razonamiento de la sentencia 49-20-IN/25 en que es razonable que una determinada medida regresiva deba estar atada a la circunstancia excepcional que la origina. No obstante, aquello no implica que la ausencia de una temporalidad fijada en años, como sugiere la sentencia de mayoría,¹ torne a la norma en inconstitucional. Tal como reconoce la sentencia 49-20-IN/25, la pandemia por Covid-19 no tuvo precedentes, causó un sinnúmero de pérdidas humanas y económicas y obligó a tomar medidas rigurosas.
21. En mi opinión, la temporalidad de la celebración o vigencia en la actualidad de los acuerdos de preservación de fuentes del trabajo debe medirse en relación con la circunstancia excepcional que los originó. Así como, según la sentencia, la pandemia por el Covid-19 justificó la medida, podrían ocurrir otras circunstancias extremas que configuren la causal de fuerza mayor o caso fortuito y que temporalmente puedan ameritar la celebración de acuerdos de preservación de fuentes del trabajo.
22. En función de ello, la posibilidad de que se celebran o no en la actualidad los referidos acuerdos, no me parece suficiente para declarar su incompatibilidad con la Constitución, pues la temporalidad depende de los efectos de la pandemia. La sentencia 49-20-IN/25 tomó como única consideración que al no existir confinamiento ha mejorado la situación económica cuando, a mi criterio, la celebración de los acuerdos en la actualidad debe medirse en relación con la circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito. Así, siempre que se acrediten tales circunstancias excepcionales y que exista una temporalidad justificada en virtud de tales circunstancias, los acuerdos podrían ser compatibles con la Constitución.
23. En virtud de lo anterior, coincido con la sentencia 49-20-IN/25 en el análisis que reconoce que en el contexto de la pandemia los acuerdos son constitucionales. No obstante, no coincido en la decisión de declarar, sin más, la inconstitucionalidad de esta norma con efectos a futuro, pues bien pudo permanecer en el ordenamiento jurídico condicionando su vigencia a un requisito de temporalidad. A mi criterio, una decisión de esta naturaleza habría sido, desde mi perspectiva, más acorde con los principios que guían el control abstracto de constitucionalidad recogidos en el artículo 76 de la LOGJCC, como son la presunción de constitucionalidad de las normas, el *in dubio pro legislatore*, la permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso y, en particular, la interpretación conforme, que implica que siempre que exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se

¹ Esto se advierte porque la sentencia de mayoría hace referencia al artículo 21 de LOAH que se refiere a las vacaciones y que contempla un plazo de dos años.

declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella.

Sobre el contrato especial emergente

- 24.** En la demanda se impugnó el artículo 19 de la LOAH que establece el contrato especial emergente porque afectaría la intangibilidad de derechos laborales.
- 25.** En lo pertinente, la sentencia 49-20-IN/25 sostiene que el contrato especial emergente es una medida justificada para generar nuevas plazas de trabajo en circunstancias temporales y que busca asegurar la “sostenibilidad de la producción y las fuentes de ingresos ante situaciones emergentes, así como para nuevas inversiones, la creación de líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificaciones en el giro del negocio o el incremento en la producción de bienes o servicios”. Además, la sentencia no encuentra otras medidas que sean igual de efectivas que estén orientadas a lograr el fin constitucionalmente identificado.
- 26.** Destaco además que la sentencia 49-20-IN/25 descarta que el tiempo máximo del contrato especial emergente, esto es dos años, sea excesivo en relación con la pandemia si se considera que busca asegurar la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes. A su vez, la sentencia añade que el contrato especial emergente no es una medida excesiva porque limita su duración al tiempo en que persista la circunstancia temporal.
- 27.** A pesar de ello, la sentencia 49-20-IN/25 declara la inconstitucionalidad de la frase “o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador antes del plazo indicado” del contrato especial emergente porque considera que debía contener una indemnización de despido intempestivo.
- 28.** Con respeto a la ponencia y a los jueces y juezas que la apoyaron, desde mi lectura el análisis planteado por la sentencia de mayoría no resulta concordante con la decisión que toma. La sentencia 49-20-IN/25 reconoce que la configuración del contrato especial emergente es una medida justificada en virtud de las circunstancias, no obstante, declara su inconstitucionalidad.
- 29.** Para llegar a esa decisión, la sentencia 49-20-IN/25 realiza un análisis que desde mi lectura se relaciona más con una valoración sobre la posible inconveniencia de la medida legislativa adoptada, en la medida en que considera que la consecuencia

jurídica atribuida por el/la legislador/a² para la terminación anticipada del contrato por parte del empleador, no es adecuada. A mi criterio, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, los argumentos relativos a la conveniencia o inconveniencia de las medidas legislativas no son determinantes para determinar la incompatibilidad de la norma con la Constitución.

30. La sentencia 49-20-IN/25 reconoce que el contrato especial emergente fue configurado por circunstancias “especiales” y puede implicar “indeterminación en el tiempo”. Luego, la sentencia concluye que no hay consecuencia jurídica ante su terminación anticipada por parte del/la empleador/a; esto, a pesar de que también reconoce que los/las legisladores/as sí le atribuyeron una consecuencia jurídica. De ahí que el análisis planteado raya con un examen sobre la inconveniencia de la consecuencia, más que sobre su inexistencia.
31. Dado que en el análisis no encuentro que se haya fundamentado de manera suficiente los motivos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma, no encuentro que podía ordenarse que ante el supuesto de terminación unilateral y anticipada del contrato especial emergente se debe aplicar la indemnización por despido intempestivo.

Sobre la disposición interpretativa única de la LOAH

32. El cargo en contra de la disposición en cuestión se refería a una contravención con los derechos a desarrollar actividades económicas y al trabajo pues se exige la cesación total y definitiva de la actividad económica del empleador para la causal de terminación del contrato individual por caso fortuito o fuerza mayor.
33. La sentencia 49-20-IN/25 señala que existe un problema de interpretación en la norma que podría tornarla irrazonable y, en consecuencia, inconstitucional. Para ello, la sentencia razona que no puede interpretarse la norma en el sentido de que el dar por terminadas las relaciones laborales por caso fortuito o fuerza mayor implicaría para el empleador una “muerte económica” que le impidiera, de forma permanente, realizar cualquier actividad posterior, ya sea en la misma actividad que venía desarrollando o en otra.
34. Concuero con que es inconstitucional la limitación de impedir volver a realizar una actividad económica, incluso si es la misma actividad que se venía desarrollando. Sin embargo, aquella consideración, en mi opinión, implicaba la necesidad de manipular

² De acuerdo a la Asamblea Nacional, la consecuencia jurídica introducida en la norma fue la bonificación por desahucio y demás beneficios de ley calculados conforme al Código de Trabajo.

la norma, a fin de expulsar la referencia a la cesación total y definitiva. Me parece que la sentencia 49-20-IN/25 no clarifica la consecuencia que adopta, pues, por un lado, reconoce que no debe existir una cesación total y definitiva porque lo constitucional sería que se pueda volver a realizar actividad económica (sea la misma o una diferente), no obstante, por otro lado, mantiene vigente en el ordenamiento jurídico la referencia de la norma a la cesación total y definitiva.

- 35.** Sobre la base de los argumentos previos, dejo sentada mi discrepancia con la decisión de la Corte Constitucional en la sentencia 49-20-IN/25.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 49-20-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 19 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 14:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 49-20-IN/25

VOTO SALVADO

Jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet

1. El 14 de febrero de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 49-20-IN/25 (“**sentencia de mayoría**”). El presente voto salvado se aparta de la decisión de mayoría en lo relativo a: **(i)** la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones que recogen los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo; **(ii)** la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de las disposiciones que regulan el contrato especial emergente; **(iii)** la declaratoria de constitucionalidad condicionada de la disposición interpretativa única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (“**LOAH**”); y, **(iv)** la declaratoria de constitucionalidad condicionada respecto a las disposiciones que regulan la reducción emergente de la jornada de trabajo en casos de jornadas parciales permanentes.
2. Así, a lo largo de este voto salvado, se demostrará que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, el contrato especial emergente y la reducción emergente de la jornada de trabajo en casos de jornadas parciales permanentes, no son incompatibles con la CRE. Por otro lado, se evidenciará que la disposición interpretativa de la LOAH es incompatible con la CRE y, por tanto, inconstitucional. En tal virtud, en la decisión de mayoría se debió descartar las alegaciones de las distintas demandas, a excepción de los cargos formulados respecto a la inconstitucionalidad por el fondo de la disposición interpretativa única de la LOAH, cuya inconstitucionalidad se debió aceptar.

1. Acuerdos de preservación de fuentes de trabajo (décimo problema jurídico de la sentencia de mayoría)

3. En primer lugar, respecto a los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo, en la sentencia de mayoría se resolvió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 16, 17 y 18 de la LOAH,¹ artículo 3 del Acuerdo MDT-2020-132 y artículos 11, 12, 13 y

¹ LOAH, artículo 16: “De los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo. - Los trabajadores y empleadores podrán, de común acuerdo, modificar las condiciones económicas de la relación laboral con la finalidad de preservar las fuentes de trabajo y garantizar estabilidad a los trabajadores. Los acuerdos no podrán afectar el salario básico o los salarios sectoriales determinados para jornada completa o su proporcionalidad en caso de jornadas reducidas. El acuerdo podrá ser propuesto tanto por trabajadores como por empleadores. Los empleadores deberán presentar, de forma clara y completa, los sustentos de la necesidad de suscribirlos, para que el trabajador pueda tomar una decisión informada. Una vez suscritos los acuerdos, estos deberán ser informados al Ministerio del Trabajo, quien supervisará su cumplimiento. El acuerdo será bilateral y directo entre cada trabajador y el empleador. El acuerdo alcanzado, durante el tiempo de su vigencia, tendrá preferencia sobre cualquier otro acuerdo o contrato. De producirse el despido

14 del Reglamento de la LOAH. Así, se concluyó: “[...] que la introducción de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo es inconstitucional dado que vulnera la intangibilidad de los derechos de los trabajadores, al no tratarse de una medida temporal”.² Al respecto, este voto salvado se aparta de dicho criterio por cuanto la inconstitucionalidad es de última *ratio*,³ y la deferencia al legislador también supone considerar el momento y el contexto en el cual se aprobó la figura en cuestión.

4. De hecho, la sentencia de mayoría, en el desarrollo de su análisis, reconoce que la medida adoptada por el legislador persigue un fin constitucional válido y que es idónea, necesaria y proporcional. Este análisis se fundamenta en contrastar la medida adoptada, frente a las circunstancias excepcionales que tuvieron lugar durante la pandemia del COVID-19. Así, el único cuestionamiento radica en la omisión del legislador de establecer un límite temporal para la aplicación de esta figura. Esta situación, a criterio de este voto, pudo haberse corregido si este Organismo hubiera condicionado la constitucionalidad de las normas a su aplicación durante el período más crítico de la pandemia, identificando así, cuáles son los elementos que justifican que los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo –en un determinado momento histórico– sean idóneos, necesarios y proporcionales.

del trabajador al que se aplica el acuerdo, dentro del primer año de vigencia de esta Ley, las indemnizaciones correspondientes se calcularán con la última remuneración percibida por el trabajador antes del acuerdo. Los acuerdos podrán ser impugnados por terceros únicamente en los casos en que se haya producido cualquier tipo de fraude en perjuicio de uno o varios acreedores. Si el juez presume la existencia de un delito vinculado a la celebración del acuerdo, lo dará a conocer a la Fiscalía General del Estado para las investigaciones y acciones correspondientes”.

LOAH, artículo 17: “De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes. -Cualquiera de las partes de la relación laboral que incumpla con el acuerdo será sancionada de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo y demás normativa vigente”.

LOAH, artículo 18: “Condiciones mínimas para la validez de los acuerdos. - Las condiciones mínimas para la validez de los acuerdos serán las siguientes: 1. Los empleadores deberán haber presentado al trabajador de forma completa, veraz e íntegra los estados financieros de la empresa. 2. Los empleadores deberán utilizar recursos de la empresa con eficiencia y transparencia, y no podrán distribuir dividendos correspondientes a los ejercicios en que los acuerdos estén vigentes, ni reducir el capital de la empresa durante el tiempo de vigencia de los acuerdos. 3. En caso de que se alcancen acuerdos con la mayoría de los trabajadores y el empleador, serán obligatorios incluso para aquellos trabajadores que no los suscriban y oponibles a terceros. En el caso de negociación del contrato colectivo vigente, el acuerdo se suscribirá entre los representantes legítimos de los trabajadores y el empleador. 4. En los casos en que la suscripción del acuerdo sea imprescindible para la subsistencia de la empresa y no se logre un consenso entre empleadores y trabajadores, el empleador podrá iniciar de inmediato el proceso de liquidación. Durante la duración del acuerdo, el uso doloso de recursos de la empresa a favor de sus accionistas o administradores será considerado causal de quiebra fraudulenta y dará lugar a la anulación del acuerdo y a la sanción establecida por el Código Orgánico Integral Penal”.

² Sentencia de mayoría, párr. 234.

³ LOGJCC, artículo 76 numeral 6: “Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional”.

5. Además, se podrían haber definido criterios para su eventual aplicación en el futuro, en caso de que surgiera un evento con características similares a las del COVID-19. En este sentido, desde la perspectiva de este voto salvado, bajo el mismo razonamiento de la mayoría, era posible interpretar las disposiciones de manera que se permitiera la permanencia de las normas en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, es importante recordar que la LOAH fue expedida en 2020 en medio de una pandemia sin precedentes. En ese momento, solo se conocía la gravedad y los efectos devastadores del COVID-19 en la sociedad y la economía, mientras que la duración de esta pandemia seguía siendo incierta. Por ello, en nuestro criterio, no es razonable exigir al legislador que estableciera un plazo determinado pues, en ese entonces, era imposible prever uno. En consecuencia, se debió ser deferente con el legislador y condicionar la aplicación de la figura en cuestión a presupuestos específicos y excepcionalísimos, en lugar de declararla inconstitucional por falta de temporalidad.

2. Indemnización por terminación unilateral anticipada en el contrato especial emergente (undécimo problema jurídico de la sentencia de mayoría)

6. En segundo lugar, la sentencia de mayoría declaró la inconstitucionalidad parcial del penúltimo inciso del artículo 19 de la LOAH,⁴ así como del artículo 17 del Reglamento de la LOAH, normas que recogen el contrato especial emergente. Específicamente, la sentencia de mayoría determinó que era inconstitucional que el empleador pueda dar por terminado de manera unilateral y anticipada el contrato especial emergente sin pagar al trabajador una indemnización por concepto de despido intempestivo. Esto ya que, a criterio de la sentencia de mayoría, ello es desproporcional y contrario a la intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Este voto salvado discrepa de esta conclusión tomando como punto de partida el fin constitucional que persigue esta modalidad contractual, su naturaleza y su corta duración.

⁴ LOAH, artículo 19: “Contrato especial emergente.- Es aquel contrato individual de trabajo por tiempo definido que se celebra para la sostenibilidad de la producción y fuentes de ingresos en situaciones emergentes o para nuevas inversiones o líneas de negocio, productos o servicios, ampliaciones o extensiones del negocio, modificación del giro del negocio, incremento en la oferta de bienes y servicios por parte de personas naturales o jurídicas, nuevas o existentes o en el caso de necesidades de mayor demanda de producción o servicios en las actividades del empleador. El contrato se celebrará por el plazo máximo de un (1) año y podrá ser renovado por una sola vez por el mismo plazo. La jornada laboral ordinaria objeto de este contrato podrá ser parcial o completa, con un mínimo de veinte (20) y un máximo de cuarenta (40) horas semanales, distribuidas en un máximo de seis (6) días a la semana sin sobrepasar las ocho (8) horas diarias, y su remuneración y beneficios de ley serán proporcionales, de acuerdo con la jornada pactada. El descanso semanal será al menos de veinticuatro horas consecutivas. Las horas que excedan de la jornada pactada se pagarán con sujeción a lo determinado en el artículo 55 del Código del Trabajo. Al terminar el plazo del contrato o si la terminación se da por decisión unilateral del empleador o trabajador antes del plazo indicado, el trabajador tendrá derecho al pago de remuneraciones pendientes, bonificación por desahucio y demás beneficios de ley calculados de conformidad al Código del Trabajo. Si finalizado el plazo acordado se continúa con la relación laboral, el contrato se considerará como indefinido, con los efectos legales del mismo”.

7. De este modo, la sentencia de mayoría reconoce que dicha modalidad contractual persigue un fin constitucional válido, esto es, fomentar el pleno empleo y eliminar el subempleo y el desempleo.⁵ Además, afirman que el contrato especial emergente sería una medida idónea para generar empleo en circunstancias temporales que busquen garantizar la sostenibilidad de la producción, nuevas inversiones y expansiones del negocio.⁶ Por otra parte, afirman que la medida resulta necesaria ya que “responde específicamente a una circunstancia temporal e incierta” y que no se identifica la existencia de medidas igual de efectivas orientadas a alcanzar el fin constitucional.⁷ En atención a lo anterior, a criterio de este voto salvado, justamente por la naturaleza emergente y de naturaleza temporal, se debió ratificar la constitucionalidad de la norma.

8. Aunado a ello, la única diferencia entre esta modalidad contractual emergente y el contrato a plazo indefinido es el pago de la indemnización por despido intempestivo por terminación unilateral anticipada. En la práctica, este factor –el no pago de una indemnización por despido intempestivo– se convierte en el principal incentivo para cumplir con el objetivo constitucional validado por la sentencia mayoritaria. Si la finalidad del contrato puede alcanzarse antes del plazo establecido y dicha finalidad es constitucional, no se justifica considerar desproporcionado este elemento diferenciador. Más aún, dado que la duración de estos contratos es de hasta un año, con posibilidad de renovación por un año adicional, y que, superados los dos años, se convierten automáticamente en contratos indefinidos. Por ello, imponer el pago de una indemnización por despido intempestivo por la terminación anticipada antes del plazo pactado, desnaturaliza el contrato especial emergente y podría desincentivar su uso, reduciendo oportunidades laborales en contextos críticos. Por lo tanto, se debió ratificar la constitucionalidad del artículo 19 de la LOAH, así como del artículo 17 del Reglamento de la LOAH.

3. Disposición interpretativa única de la LOAH, que interpretó el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo e incorporó los elementos de cese total y definitivo a la fuerza mayor (vigésimo primer problema jurídico de la sentencia de mayoría)

9. En tercer lugar, la disposición interpretativa única de la LOAH⁸ interpretó el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo y estableció que la imposibilidad de realizar

⁵ Sentencia de mayoría, párr. 246.

⁶ *Ibid.*, párr. 247.

⁷ *Ibid.*

⁸ LOAH, disposición interpretativa única: “En estos casos, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica. Esto quiere decir, que habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar

el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica.

10. Los accionantes de las causas 46-20-IN, 65-20-IN y 66-20-IN esgrimieron diversos argumentos contra la norma. En lo principal, argumentaron que es incompatible con el derecho al trabajo, previsto en el artículo 33 de la CRE; al deber de fomentar el pleno empleo, contenido en el artículo 326.1 de la CRE; y, a desarrollar actividades económicas, garantizado en el artículo 66.15 de la CRE, entre otros.
11. Como reconoce la sentencia de mayoría, la disposición interpretativa no se limitó a la pandemia, “sino a todos los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor”.⁹ Es decir, dicha norma interpretó el numeral 6 del Código del Trabajo de forma obligatoria.¹⁰ Por tanto, a partir de la vigencia de la LOAH,¹¹ para que opere la causal de terminación del contrato de trabajo por caso fortuito o fuerza mayor también se requería el **cese total y definitivo de la actividad económica**. Estos requisitos, a criterio de la sentencia de mayoría, se incorporaron para evitar que los empleadores simulen la fuerza mayor y evadan el cumplimiento de sus obligaciones laborales en el marco de la pandemia.¹²
12. Dicho esto, la sentencia de mayoría afirma que sería irrazonable interpretar esta disposición en el sentido:

[...] de que el dar por terminadas las relaciones laborales por caso fortuito o fuerza mayor implicaría para el empleador, sea persona natural o jurídica, una suerte de “muerte económica” que le impidiera, de forma permanente, realizar cualquier actividad posterior, ya sea en la misma actividad que venía desarrollando o en otra.¹³

a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos”.

⁹ Sentencia de mayoría, párr. 359.

¹⁰ Código Civil. “Art. 3.- Sólo al legislador toca explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio”. “Art. 7.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes: 23a.- Las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas en éstas; pero no alterarán en manera alguna los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio”. Ley Orgánica de la Función Legislativa. “Art. 69.- Interpretación obligatoria.- La Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes, y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa”.

¹¹ Ello, porque en la sentencia 23-20-CN/21, esta Corte estableció que la disposición interpretativa no tenía efectos retroactivos, en los siguientes términos: “2. Determinar que en los casos pendientes o que se llegaren a presentar, que tengan como hipótesis de hecho la terminación de la relación laboral bajo la causal de fuerza mayor o caso fortuito con anterioridad a la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es el 22 de junio de 2020, no le será aplicable la indicada Disposición Interpretativa”.

¹² Sentencia de mayoría, párr. 365.

¹³ *Ibid.*, párr. 364.

13. Reitera, entonces, que una vez superada la crisis que resultó en que el empleador invoque la fuerza mayor, este “podrá continuar con su actividad o con una nueva”.¹⁴ A criterio de este voto, este condicionamiento evidencia que la norma no superaba un control de constitucionalidad y debía declararse inconstitucional, pues no es viable determinar un sentido que se contrapona con la literalidad del texto de la disposición, como lo hizo la sentencia de mayoría.
14. Luego, bajo la línea de la sentencia de mayoría, la disposición interpretativa no respetó la temporalidad de una medida excepcional dictada en la pandemia. En el párrafo 214, la sentencia de mayoría establece que si una medida es consecuencia de una circunstancia excepcional resulta lógico que responda exclusivamente a ella. Como mencionamos previamente, al momento de emitirse la LOAH no era posible prever la duración de la pandemia. Pero, aun discrepando con este razonamiento de la mayoría, es evidente que se contradicen.
15. Por un lado, afirman que las medidas excepcionales debían responder a la pandemia. No obstante, pese a reconocer que la norma impugnada –por su naturaleza interpretativa– sigue exigiendo a la fecha el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador para invocar la fuerza mayor, no declaró su inconstitucionalidad. En otras palabras, reconoció que esta medida únicamente era necesaria en la pandemia y que no se circunscribió a ella, pero de todas formas la mantuvo en el ordenamiento jurídico con una interpretación conforme, a diferencia de la declaratoria de inconstitucionalidad que realizó con los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo.
16. Además, la disposición interpretativa es incompatible con el derecho al trabajo (artículo 33 de la CRE), al pleno empleo (artículos 284.6 y 326 de la CRE) y a desarrollar actividades económicas (artículo 66.15 de la CRE). La fuerza mayor es una institución jurídica que “responde a elementos universales en el Derecho, como la imprevisibilidad y la irresistibilidad”.¹⁵ Esta institución no exige y jamás ha exigido que el evento imprevisto e irresistible que la ocasiona sea **total** y **definitivo**, ni esto podía incorporarse a la norma bajo el pretexto de interpretarla, aún en el marco de una circunstancia excepcionalísima como la pandemia.
17. Es evidente que la literalidad de la disposición interpretativa impide un cese parcial y temporal y desconoce la existencia de diversas líneas de negocios o que un mismo

¹⁴ *Ibid.*, párr. 366.

¹⁵ CCE, dictamen 2-24-IC/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 54. Código Civil. “Art. 30.- Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el **imprevisto** a que no es posible **resistir**, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc” (énfasis añadido).

empleador tenga distintas plantas productivas o sucursales, así como que la fuerza mayor afecte a solo una de ellas. Por ejemplo, cuando ocurrió el terremoto de 2016 diversos empleadores invocaron la fuerza mayor al ser este un evento irresistible e imprevisible por definición. Ese momento, la norma **no exigía un cese total y definitivo de la actividad económica del empleador**. De haberlo hecho, empresas con más de una sucursal que se vieron afectadas por el terremoto deberían haber cesado total y definitivamente toda su actividad económica (incluyendo sus distintas sucursales o líneas de negocio) para poder terminar los contratos de trabajo de los empleados afectados por ese evento irresistible e imprevisible.

18. Ello es, a todas luces, incompatible con la Constitución, ya que esta garantiza los derechos al trabajo, a desarrollar actividades económicas y al pleno empleo. Específicamente, sobre el derecho a desarrollar actividades económicas, esta Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones y lo ha conceptualizado como “una forma de reconocimiento de la capacidad organizadora del ser humano de los diferentes insumos y factores de la economía, de su aptitud para disponer y emprender individual y colectivamente”.¹⁶ Además, ha establecido que este derecho puede ser limitado y regulado.
19. Entonces, cuando la literalidad de la disposición interpretativa exigía el cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, no solo alteraba la esencia de la figura de la fuerza mayor, sino que estableció como requisito *sine qua non* para su procedencia uno incompatible con el derecho a desarrollar actividades económicas. Esto, porque dicho requisito no podía entenderse como una limitación o regulación del derecho, sino como una restricción injustificada que, en realidad, desconocía la posibilidad de que distintas líneas de negocios o sucursales no se encuentren afectadas por un evento imprevisible e irresistible. Al contrario, la disposición interpretativa obligaba al empleador a: (i) cesar total y definitivamente toda su actividad económica; o, (ii) no invocar la fuerza mayor y enfrentar graves pérdidas, costos e indemnizaciones. En consecuencia, la literalidad de la norma también era incompatible con el derecho al trabajo y al pleno empleo, pues constituía un verdadero obstáculo para preservar las fuentes de empleo, afectando también –y de manera grave– a los trabajadores.
20. La sentencia de mayoría reconoció esta particularidad y por eso condicionó la disposición interpretativa para que el “cese total y definitivo” no implique la “muerte económica” del empleador. Por lo expuesto, a nuestro criterio, es evidente que lo que

¹⁶ Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 001-18-SEP-CC, caso 0332-12-EP, 3 de enero de 2019, párr. 26; sentencia 17-18-IN/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 78; y, sentencia 37-22-IN/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 74.

correspondía era declarar la inconstitucionalidad de la disposición interpretativa y expulsarla del ordenamiento jurídico.

4. Reducción emergente de la jornada parcial permanente (vigésimo tercero problema jurídico de la sentencia de mayoría)

21. En cuarto lugar, la sentencia de mayoría considera que la reducción emergente de la jornada parcial permanente, contenida en los artículos 3 y 4 del Acuerdo 113,¹⁷ no respeta la intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Específicamente, indica que existían medidas menos lesivas a aquella establecida en el artículo 3, que prevé que la reducción no podrá superar un máximo del 50% de la jornada y que la remuneración no podrá ser menor al 55% del valor de la remuneración establecida previo a su reducción emergente. A criterio de la mayoría, era menos lesivo fijar el límite de reducción de la jornada en términos absolutos.
22. No compartimos dicha interpretación. Evidenciamos que la sentencia de mayoría no fundamenta por qué estas normas se opondrían a la intangibilidad y, sin mayor análisis, concluye que deben condicionarse para ser constitucionales. No obstante, omite que el artículo 3 del Acuerdo 133 permite “reducir la jornada laboral ordinaria o parcial de sus trabajadores según su **modalidad contractual**, hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) **de la jornada establecida en la misma**” (énfasis añadido). Además, este artículo prevé que la reducción “se realizará respecto de la jornada laboral ordinaria o parcial **a la que está sujeta el trabajador**” (énfasis añadido). Esto ocurrirá únicamente en circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que generen una **imposibilidad** de realizar el trabajo con normalidad. Es decir, la norma permite reducir un 50% de la jornada **pactada** con cada trabajador de ser imposible realizar el trabajo con normalidad. En otras palabras, el punto de referencia para la reducción no es la jornada ordinaria de 8 horas.

¹⁷ Acuerdo 133. “Artículo 3.- De la reducción emergente de la jornada de trabajo.- De conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19; para efectos de la reducción emergente de la jornada de trabajo se considerará caso fortuito o fuerza mayor, lo establecido en el artículo 30 del Código Civil, como por ejemplo aquellos casos en donde existan imprevistos imposibles de prever que generen imposibilidad de realizar el trabajo con normalidad y en consecuencia se deba reducir la jornada laboral ordinaria o parcial del trabajador.

El empleador podrá reducir la jornada laboral ordinaria o parcial de sus trabajadores según su modalidad contractual, hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) de la jornada establecida en la misma.

Solo se podrá aplicar una forma de reducción de jornada al trabajador, misma que se realizará respecto de la jornada laboral ordinaria o parcial a la que está sujeta el trabajador”.

“Artículo 4.- De la remuneración. - A partir del registro de la reducción emergente de la jornada de trabajo en el Sistema Único de Trabajo (SUT) y durante la vigencia de la misma, el sueldo o salario del trabajador, se pagará en proporción a las horas efectivamente trabajadas, establecidas en la reducción emergente de la jornada de trabajo.

El valor de la remuneración no podrá ser menor al cincuenta y cinco por ciento (55%) del valor de la remuneración establecida previo a la reducción emergente de la jornada”.

23. Por tanto, no es posible interpretar o derivar de esta disposición la posibilidad de reducir la jornada siempre y cuando no se exceda del 50% de la **jornada ordinaria**. Ello implica modificar la norma impugnada y legislar, pues la sentencia de mayoría no justifica por qué la norma atenta contra la intangibilidad. Al contrario, se limita a analizar su conveniencia –aspecto para el cual no es competente– y se atribuye competencias exclusivas del legislador, modificando su alcance sin que se evidencie un asunto de constitucionalidad.

5. Conclusión

24. En conclusión y conforme hemos fundamentado en el presente voto, consideramos que: (i) se debía condicionar la constitucionalidad de los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo; (ii) no se debía declarar inconstitucional el inciso que permitía al empleador terminar anticipadamente el contrato especial emergente sin indemnización por despido intempestivo; (iii) la disposición interpretativa única de la LOAH, que interpretó el artículo 169 del Código del Trabajo e incorporó los elementos de cese total y definitivo a la fuerza mayor, debía declararse inconstitucional; y, (iv) la reducción emergente de la jornada parcial permanente no ameritaba una interpretación conforme.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 49-20-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 24 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 13:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL