

Quito, D.M. 08 de diciembre de 2021

**CASO No. 1-17-RC**

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

**DICTAMEN**

La Corte emite el siguiente dictamen de procedimiento respecto de la propuesta de modificaciones constitucionales en el ámbito laboral y de seguridad social, presentada por las organizaciones CEDOC-CLAT, CSE, CTSPE y CETOSS.

**I. Antecedentes**

1. En escrito presentado el 10 de febrero de 2017, los señores Edison Fernando Ibarra Serrano, presidente de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas -CEDOC-CLAT-; Jaime Oswaldo Arciniega Aguirre, presidente de la Confederación Sindical de Trabajadoras y Trabajadores del Ecuador -CSE-; Francisco Marcelo Solórzano Avilés, presidente de la Confederación de Trabajadores del Sector Público del Ecuador -CTSPE-; y, Rosa Angélica Dolores Argudo Coronel, presidenta de la Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social -CETOSS- (en adelante “los peticionarios”), presentaron a la Corte Constitucional un proyecto de cambios a varias disposiciones de la Constitución y solicitaron la calificación del procedimiento que corresponde aplicar a la tramitación de dicha iniciativa.
2. El 10 de febrero de 2017 la Secretaría General de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, no obstante hace constar la siguiente nota: *“Además, se deja constancia, para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con los casos 0001-14-RC, que se encuentra resuelto por el Pleno; y, 0003-15-RC, que se encuentra inadmitido.”*<sup>1</sup>
3. Desde su ingreso, se verifica que la presente causa no fue sorteada a juez o jueza constitucional alguna y no constan tampoco actuaciones previas. Es así que, recién por sorteo realizado el día 20 de febrero de 2019, le correspondió el conocimiento de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento

<sup>1</sup> El caso No. 0003-15-RC, planteado por los mismos accionantes, respecto a las mismas disposiciones constitucionales, fue inadmitido y dispuesto su archivo, en virtud del último inciso del artículo 103 de la Constitución, toda vez que la Sala de Admisión de entonces, señaló que *“se encuentra en trámite por parte de la Asamblea Nacional otro proyecto de reformas constitucionales, asunto que fue analizado por la Corte Constitucional, con fecha 31 de octubre de 2014 mediante dictamen de constitucionalidad, relativo al pedido de enmiendas constitucionales solicitados por la presidenta de la Asamblea Nacional, a través del dictamen N.º 001-14-DRC-CC referente al caso N.º 0001-14-RC, publicado en el Registro Oficial de 10 de noviembre del 2014, tercer suplemento; y el caso 0002-14-RC de iniciativa ciudadana, que se encuentra en sustanciación.”*

mediante auto dictado el 8 de abril de 2019, por el cual dispuso a los peticionarios, en virtud del tiempo transcurrido, informar si persistían en los fundamentos fácticos y jurídicos que originaron el petitorio inicial, a lo que contestaron en sentido afirmativo mediante escrito presentado el 15 de abril de 2019.

4. Mediante providencia del 3 de junio de 2019, la jueza ponente dispuso a los peticionarios aclarar sin ambigüedades cuál es su sugerencia del procedimiento de modificación constitucional a seguir y sus fundamentos jurídicos, de acuerdo al inciso final del artículo 100 de la LOGJCC. En virtud de ello, el 10 de junio de 2019 los peticionarios se manifestaron sobre su *“proyecto de Reformas Constitucionales propuesto de conformidad con el Art. 441.1 de la Carta Fundamental”*.
5. A través de providencia del 20 de junio de 2019, la jueza ponente dispuso poner en conocimiento de la ciudadanía dicha providencia y la pretensión de los peticionarios, a través de su publicación en la página web institucional y en el Registro Oficial. Aquello tuvo lugar a través de la Edición Constitucional No. 94 del miércoles 26 de junio de 2019.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

6. Conforme a lo dispuesto en el artículo 443 de la Constitución de la República (en adelante, “la Constitución”) y el artículo 99.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte es competente para dictaminar si el procedimiento de modificación constitucional, pretendido por los solicitantes, es apto para el proyecto examinado.

## **III. Legitimidad activa y Oportunidad**

7. De acuerdo a los artículos 441 y 442 de la Constitución, un proyecto de modificación constitucional puede presentarse, entre otros, por *“solicitud de la ciudadanía”*. Por su parte, el artículo 100 número 2 de la LOGJCC dispone que cuando la iniciativa proviene desde la ciudadanía, la propuesta de reforma debe remitirse a esta Corte *“antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referendo o para la presentación a la Asamblea Nacional”*.
8. En el presente caso, los colectivos CEDOC-CLAT, CSE, CTSPE y CETOSS, a través de sus respectivos personeros, han solicitado el dictamen previo de constitucionalidad, por lo que la propuesta cumple con los requisitos de legitimación y de oportunidad establecidos en la Constitución y la LOGJCC.

## **IV. Proyecto de modificación constitucional**

9. En su petición inicial, los solicitantes, partiendo de su consideración respecto a que no existiría diferencia alguna entre los mecanismos de enmienda y de reforma constitucional, expresaron *“dejar a criterio”* de la Corte Constitucional el dictaminar el procedimiento a seguir que mejor considere esta. Ante la disposición de aclarar el

procedimiento de modificación, los peticionarios indicaron que este corresponde al establecido en el artículo 441 numeral 1 de la Constitución de la República<sup>2</sup>.

10. El proyecto examinado propone entonces, a modo de enmienda, cambios en doce disposiciones constitucionales en materia laboral y de seguridad social. Dichas pretensiones de modificación serán analizadas individualmente en la siguiente sección de análisis.

## V. Análisis constitucional

11. Previamente, cabe indicar que la Constitución, bajo el capítulo genérico de “*reforma constitucional*”, dentro del título IX, referente a la “*Supremacía de la Constitución*”, establece distintos mecanismos de modificación constitucional. Primero, prevé la enmienda constitucional, que “*respetar el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional.*”<sup>3</sup> Luego, contempla la reforma parcial que se caracteriza por “*efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado*”, pero sin conllevar restricciones a los derechos y garantías<sup>4</sup>. Por último, prescribe la Asamblea Constituyente, entendido como “*el más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución*”<sup>5</sup>.
12. En materia de control de propuestas de modificación constitucional, la Corte ha establecido las fases de su intervención y diferenció tres momentos<sup>6</sup>. Asimismo, ha indicado que el primero tiene que ver con la definición del mecanismo que corresponde aplicar para la tramitación de la propuesta traída a su conocimiento. En este primer momento, para el cual no se establece una temporalidad para la emisión de su dictamen,<sup>7</sup> resulta innecesario examinar los considerandos, las preguntas y las disposiciones jurídicas que componen la iniciativa, porque ello constituiría un anticipo del segundo momento de control, el cual tiene reservado tales consideraciones<sup>8</sup>. Sin embargo, tal examen se diferencia de las consideraciones que no obstante se precisan realizar para este primer momento de control, pues estas se encuentran dirigidas exclusivamente a determinar si las propuestas de modificación constitucional presentadas por los peticionarios se corresponden con los requisitos previstos para la procedencia de la vía de cambio propuesta.

---

<sup>2</sup> CRE: “Art. 441.- La **enmienda** de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: 1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. (...)”. [énfasis añadido]

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-19-RC/19 de 2 abril de 2019, párr. 9.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-19-RC/19 de 2 abril de 2019, párr. 10.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 1-19-RC/19 de 2 abril de 2019, párr. 11.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 4-18-RC/19 de 9 julio de 2019, párr. 17.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 4-18-RC/19 de 9 julio de 2019, párr. 18.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen N.º 3-20-RC/20, de 12 de agosto de 2020, párrafo 8; Dictamen N.º 5-20-RC/21, de 23 de junio de 2021, párr. 10.

13. Visto que tal primer momento de control constituye el objeto del presente dictamen, la Corte pasa a determinar si resulta viable, a través del mecanismo de enmienda, tramitar las modificaciones propuestas por los peticionarios. Para ello, las pasa a desarrollar en el mismo orden presentado por los peticionarios.

***i) El reconocimiento y garantía del derecho al trabajo como un derecho humano y la inclusión de algunos principios en materia laboral***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 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.”</i></p>	<p><i>“Art. 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.</i></p> <p><i>El derecho al trabajo es un derecho humano fundamental de las personas trabajadoras, que goza de la garantía efectiva e inmediata tutela del Estado, se rige entre otros principios establecidos en la Constitución, por el de estabilidad y permanencia; primacía de la realidad, imprescriptible de derechos, de no discriminación y equidad de género.”</i></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

14. La Constitución consagra al derecho al trabajo como un derecho del buen vivir, de modo transversal y a lo largo del texto constitucional. Dicha protección contiene garantías propias que componen el núcleo esencial de este derecho, las cuales no son exhaustivas, pues bajo principios tales como los de cláusula abierta (art. 417) o no exclusión de otros derechos o principios derivados de la dignidad (art. 11.7 CRE), se entienden incorporados, además, otros principios que permiten la plena realización del derecho al trabajo.
15. La propuesta modificatoria reafirma el carácter de derecho fundamental del derecho al trabajo y añade ciertos principios de su configuración propia, no implicando un cambio significativo del texto constitucional ya que no se altera la definición constitucional del consabido derecho.
16. Por otra parte, se observa que el pretendido cambio no incurre en ninguno de los presupuestos establecidos en el artículo 441 de la Constitución, al no alterar la estructura fundamental de la Constitución ni el carácter y elementos constitutivos del Estado, no establece restricciones a los derechos y garantías, ni modifica el procedimiento de reforma de la Constitución.

17. En consecuencia, la enmienda es la vía apta para la propuesta de modificación del artículo 33 de la Constitución.

***ii) Determinación de los servidores públicos que estarán regidos por las leyes que regulan la administración pública***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.</i></p> <p><i>Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</i></p> <p><i>Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.</i></p> <p><i>La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.”</i></p>	<p><i>“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.</i></p> <p><i>Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</i></p> <p><b><i>Las servidoras y los servidores públicos que ejerzan funciones de representación legal, institucional, miembros de directorios, juntas, consejos o cuerpos colegiados similares, gerentes, direcciones generales y departamentales, asesorías y auditoría, sus relaciones laborales y ejercicio de funciones se regirán por las leyes de la administración pública.</i></b></p> <p><i>La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.”</i></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

18. Como se observa del cuadro comparativo, la propuesta no solo añade una diferenciación de determinados cargos y/o funciones a estar bajo un determinado régimen legal, sino que además suprime la disposición constitucional que establece que las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.
19. Así, se observa que la redacción del texto propuesto comporta un corte excluyente, pues enajenaría de las leyes y del régimen de la administración pública a los servidores públicos que no se encontrarían en las categorías del tercer inciso que se propone. En atención a ello y sin ingresar a consideraciones ajenas a este primer momento de control, se detecta que esta propuesta traería una potencial incidencia de tipo restrictiva en los derechos de aquellos servidores públicos, cuyo régimen legal laboral se vería modificado a través de una diferenciación y exclusión que debe ser revisada, a la luz de ciertos criterios, entre otros, como los de igualdad y no discriminación.

20. En tal virtud, la Corte observa que esta segunda propuesta no obedece al presupuesto de procedencia para la vía de enmienda, consistente en no establecer restricciones a los derechos y garantías constitucionales.
21. Por otra parte, se advierte que mediante sentencia No. 018-18-SIN-CC, este Organismo declaró: *“la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de 2015”*<sup>9</sup>, entre las que figuraba la realizada en el artículo 229 en su inciso tercero<sup>10</sup>. Por tal motivo, se observa que la propuesta de enmienda se realizó respecto a una disposición normativa que en efecto ha sido modificada y que hoy no forma parte del texto constitucional, por lo que deviene en inoficioso cualquier pronunciamiento respecto a la vía o mecanismo a seguir, correspondiendo descartar la segunda propuesta del proyecto.

*iii) Modificaciones a los principios en los que se sustenta el derecho al trabajo*

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:</i></p> <p><i>1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.</i></p> <p><i>4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.</i></p> <p><i>8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.</i></p> <p><i>12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.</i></p> <p><i>13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.</i></p> <p><i>14. Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las</i></p>	<p><i>“Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:</i></p> <p><i>1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.</i></p> <p><i>Se prohíbe el despido intempestivo de la persona trabajadora por cualquier causa; en caso de producirse, las autoridades administrativas o judiciales tienen la obligación de declararlos nulo e ineficaz y disponer su reintegro inmediato. La negativa de reintegro por parte de la persona empleadora, de su representante legal o decisión de cuerpo colegiado, será sancionado con la pena máxima estipulada en el Código Integral Penal para el delito de Incumplimiento de Decisiones Legítimas de Autoridad Competente.</i></p> <p><i>4. A igual trabajo, corresponde igual numeración.</i></p> <p><i>8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores acorde con sus propios estatutos y reglamentos; se reconocerá derecho de personería jurídica desde el momento de su constitución, sin perjuicio de que se presente el Acta constitutiva ante las autoridades laborales. Para la constitución de la organización sindical se requerirá un mínimo de 15 personas trabajadoras.”</i></p>

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 018-18-SIN-CC del 1 de agosto de 2018, dictada dentro de los casos N.º 0099-15-IN. 0100-15-IN. 0102-15-IN. 0001-16-IN. 0002-16-IN, 0003-16-IN. 0004-16-IN. 0005-16-IN. 0006-16-IN v 0008-16-IN. (acumulados).

<sup>10</sup> Publicadas en el Registro Oficial No. 653, Suplemento del 21 de diciembre de 2015.

personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.

15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública.

Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

**Estos tribunales estarán conformados de manera bipartita y paritaria. Serán presididos por un docente especialista en derecho laboral escogido de ternas que para el efecto remitirán anualmente las universidades del país a la Defensoría del Pueblo; cuyas sentencias serán inapelables; por tanto de cumplimiento obligatorio. Sus honorarios serán cubiertos con el presupuesto de ésta.**

**La ejecución de sus sentencias corresponderán a las autoridades del Ministerio del Trabajo y también podrá demandarse la ejecución de las mismas mediante Acción de Ejecución ante los jueces especializados de lo laboral.”**

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras. **Los empleadores que cuenten con 2 o más trabajadores, deberán negociar obligatoriamente el Contrato Colectivo.”**

14. Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley. **El ejercicio de estos derechos no dará lugar a sanción alguna.”**

15. Se prohíbe la paralización **total** de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

16. **En todas las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación de recursos públicos, quienes no se encuentran determinados en la categorización contemplada en el tercer inciso del artículo 229 de la Constitución, serán trabajadores estatales amparados por el Código del Trabajo, a quienes el Estado les garantizará entre otros derechos fundamentales, el derecho a organización sindical, contratación colectiva y huelga de conformidad con la Constitución y los Instrumentos Internacionales de la materia, ratificados por el Ecuador.”**

Elaboración: Corte Constitucional.

22. El artículo 326 de la CRE consagra de modo no taxativo ni concluyente, algunos principios por los cuales se rige el derecho al trabajo en Ecuador. La propuesta de esta disposición constitucional apareja cambios en ocho de sus numerales que constituyen una serie de disposiciones dentro de una que los engloba. No obstante, previamente se aclara que esta propuesta, pese a tratar instituciones distintas, constituyen, como se indicó, parte de una misma disposición, que debe ser interpretada y recogida como una sola unidad de texto. En el mismo orden de ideas, si alguna de estas incorporaciones propuestas no llegare a adecuarse bajo los presupuestos de enmienda constitucional, sin la necesidad de agotar otras consideraciones adicionales, se declarará como improcedente esta vía para la totalidad del cambio propuesto, pues este debe apreciarse en su conjunto y no parcialmente.
23. Bajo tales parámetros y procediendo con el análisis respectivo, se tiene que la primera propuesta modificatoria introduce en el numeral *primero* del artículo 326 CRE, una prohibición del despido intempestivo en sentido absoluto, modificando incluso sus efectos, pasando a ser nulo, ineficaz y con la obligación de reintegro inmediato.
24. Al respecto, cabe indicar que esta modificación, si bien podría presuponer una mayor estabilidad de la parte trabajadora, no es menos cierto que debe ser entendida en el marco de las relaciones laborales. Bajo este marco, las partes se encuentran sujetas a derechos y obligaciones correlativas y recíprocas, donde la conversión en términos absolutos de uno de los aspectos o instituciones de tal relación, como lo es el despido intempestivo en este caso, podría comprometer derechos de la parte empleadora dentro del desenvolvimiento de la relación laboral, como el de libertad de contratación, que tiene como una arista el poder tomar la decisión de optar por el despido intempestivo, independientemente de las consecuencias indemnizatorias que estaría dispuesta a asumir. En este sentido, el cambio propuesto no es viable en su tratamiento por vía enmienda constitucional.
25. Visto que de acuerdo al análisis que antecede no ha resultado procedente la primera propuesta modificatoria dentro del artículo 326 de la CRE, la Corte no precisa de realizar otras consideraciones o análisis adicionales respecto al resto de cambios pretendidos en la antedicha disposición constitucional. Así, se concluye que no resulta viable la tercera propuesta de enmienda.
26. Finalmente, y como fuera considerado en el análisis de la propuesta que precede, la sentencia No. 018-18-SIN-CC, este Organismo declaró: “*la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de 2015*”<sup>11</sup>, entre las que figuraba la realizada en el artículo 326 en su numeral decimosexto.<sup>12</sup> Por tal motivo, se observa que la propuesta de enmienda se realizó respecto a una disposición

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 018-18-SIN-CC del 1 de agosto de 2018.

<sup>12</sup> Publicadas en el Registro Oficial No. 653, Suplemento del 21 de diciembre de 2015.

normativa que en efecto ha sido modificada y que hoy no forma parte del texto constitucional, por lo que también deviene en inoficioso cualquier pronunciamiento respecto a la vía o mecanismo a seguir.

***iv) Introducción del contrato de tiempo indefinido como modalidad típica, de carácter estable y permanente.***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</i></p> <p><i>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. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.”</i></p>	<p><i>“Art. 327.- La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa.</i></p> <p><b><i>El contrato individual de trabajo de tiempo indefinido se considerará como la modalidad típica de contratación estable y permanente en la relación de trabajo dependiente entre la persona empleadora y trabajadora. Su extinción se producirá únicamente por las causales y los procedimientos establecidos en la ley laboral. Igualmente son indefinidos, los contratos de temporada que se suscriban para realizar labores cíclicas.</i></b></p> <p><i>Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades 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. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.</i></p> <p><b><i>Se exceptúa de esta prohibición la contratación de servicios técnicos especializados no relacionados con el giro del negocio o servicio.”</i></b></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

- 27.** Esta cuarta propuesta consagra a nivel constitucional el contrato individual de trabajo indefinido, en los términos actualmente constantes en el Código de Trabajo<sup>13</sup> y extiende esta modalidad a los contratos de temporada que se suscriban para realizar labores cíclicas. Además, exceptúa de la prohibición de toda forma de precarización, a la contratación de servicios técnicos especializados no relacionados con el giro del negocio o servicio.
- 28.** Así, la propuesta trata instituciones distintas en la misma disposición. Por ello, se sigue la línea establecida en el párrafo 22 *supra*, según la cual las propuestas en una misma disposición deben ser interpretadas y recogidas como una sola unidad de texto.

<sup>13</sup> Artículo 14 del Código de Trabajo.

Por lo tanto, si alguna de estas incorporaciones propuestas no llegare a adecuarse bajo los presupuestos de enmienda constitucional, sin la necesidad de agotar otras consideraciones adicionales, se declarará como improcedente esta vía para la totalidad del cambio propuesto, pues este debe apreciarse en su conjunto y no parcialmente.

29. Sobre esta última parte, se observa que la excepción prevista en el inciso final de la propuesta, supondría abrir la posibilidad de situaciones tales de precarización laboral, lo cual restringiría una serie de derechos incluidos en el ámbito de protección que el constituyente ecuatoriano estableció con dicha prohibición, tales como los de estabilidad, pago de remuneración justa, organización sindical, contratación colectiva, entre otros. Por lo tanto, y valorando la propuesta modificatoria en su conjunto, se determina que la vía de enmienda no es procedente para el cambio propuesto.

***v) Competencia de la Asamblea Nacional para fijar salario básico; derecho de todas las personas a utilidades y jubilación patronal; y, obligación de empleadores a entregar valores previstos en ley para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante “IESS”)***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.</i></p> <p><i>El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.</i></p> <p><i>El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.</i></p> <p><i>Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.</i></p> <p><i>Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios</i></p>	<p><i>“Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.</i></p> <p><b><i>La Asamblea Nacional mediante resolución legislativa, revisará y fijará anualmente el salario básico mínimo unificado establecido en la ley, que será de aplicación general y obligatoria, así como los salarios mínimos sectoriales, considerando factores como: inflación anual, índices de precios al consumidor, productividad y equidad.</i></b></p> <p><i>El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.</i></p> <p><i>Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.</i></p> <p><i>Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje legal de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las</i></p>

<p><i>ocasionales y las remuneraciones adicionales.</i></p> <p><i>Las personas trabajadoras del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará los límites de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades. Todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley.”</i></p>	<p><i>remuneraciones adicionales.</i></p> <p><b><i>Las personas trabajadoras tienen derecho a participar del quince por ciento de las utilidades líquidas generadas por sus respectivos empleadores. En las Empresas de economía mixta o por asociación público privada, la participación accionaria estatal no generará pago de utilidades; la parte correspondiente al sector privado sí pagará las utilidades a que se refiere este inciso. Toda fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará de conformidad con la ley. Todas las personas trabajadoras, indistintamente de su empleador, tienen derecho a percibir la jubilación patronal.</i></b></p> <p><b><i>La persona empleadora está obligada a entregar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los valores previstos en la Ley y la Contratación Colectiva que por provisión anual deban hacerse para su cumplimiento. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social acumulará dichos valores y será responsable de la administración y pago de este derecho. Esta jubilación patronal es distinta a la del Seguro General Obligatorio ”</i></b></p>
--	---

Elaboración: Corte Constitucional.

- 30.** La propuesta trata varios asuntos en una misma disposición. A pesar de tratar instituciones distintas, constituyen parte de una misma disposición que debe ser interpretada como una sola unidad de texto. Como fuera indicado a párrafo 22 *ut supra*, en tal orden de ideas, si alguna de estas incorporaciones propuestas no llegará a adecuarse bajo los presupuestos de enmienda constitucional, sin la necesidad de agotar otras consideraciones adicionales se declarará como improcedente esta vía para la totalidad del cambio propuesto, pues este debe apreciarse en su conjunto y no parcialmente.
- 31.** La propuesta comienza fijando exclusivamente a la Asamblea Nacional la facultad de revisar y fijar anualmente el salario básico mínimo unificado y los salarios mínimos sectoriales. La disposición constitucional original establece que esta facultad pertenece al “Estado”, sin especificar ni superponer función o institución alguna sobre otra, mientras que, la propuesta, sobrepone al poder legislativo por sobre otros poderes e instituciones que constituyen el poder estatal.
- 32.** Actualmente, la legislación laboral consagra la competencia de fijar el salario básico mínimo unificado al Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, órgano tripartito de carácter consultivo y técnico del Ministerio rector del trabajo, que tiene a su cargo el diálogo social sobre políticas de trabajo<sup>14</sup>. Ahora bien, pese a existir una labor

<sup>14</sup> Código de Trabajo. Artículos 117 y 118.

predominante del Poder Ejecutivo a través de la cartera de Trabajo en la fijación del salario básico, ello no obsta a que por otras vías puedan realizarse las adecuaciones normativas que permitan participar más activamente a otros poderes e instituciones del Estado, tal como la Constitución lo consagra.

- 33.** Tal razonamiento reside en que la exclusividad que la propuesta pretende para la Función Legislativa en la fijación del salario básico mensual, trastoca la intención primigenia del constituyente que previó para el Estado y no para una única Función, lo cual permitiría prescindir de la participación de los demás poderes e instituciones del Estado, como la del Ministerio de Trabajo y cualquiera otros posibles, en la toma necesariamente dialógica y consensuada de decisiones sobre un asunto trascendental a nivel nacional. De este modo, la exclusividad propuesta para la Asamblea Nacional alteraría el equilibrio de poderes, componente fundamental de la estructura orgánica de la Constitución, (Título IV “Participación y organización del Poder”). Por lo tanto, esta propuesta específica no es procedente a modo de enmienda.
- 34.** El texto también consagra la percepción de utilidades para las personas trabajadoras, sin distinción sectorial (pública o privada) alguna, dejando con esta indeterminación una posibilidad de percibir por parte del Estado utilidades, cuestión contraria a la naturaleza de uno de los componentes de la estructura fundamental de la Constitución, como lo es la administración pública vista en su conjunto (capítulo VII del Título IV “Participación y organización del poder”), misma que, según el artículo 227 de la Constitución, “*constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*”. Bajo estas características, es que el fin de lucro no constituye de aquellos fines perseguidos por el Estado a través del servicio público, no siendo, en consecuencia, factible la propuesta de enmienda para la percepción de utilidades en sentido absoluto.
- 35.** Bajo estas consideraciones, la quinta propuesta de modificación constitucional, del proyecto presentado por los peticionarios, no es procedente a través de la vía de enmienda.

***vi) Derechos de los jóvenes y fijación de cupos de trabajo a estos y a migrantes que retornen***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 329.- Las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin.</i></p> <p><i>Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará</i></p>	<p><i>“Art. 329.- Las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho a ser sujetos activos de la producción. La ley fijará el porcentaje mínimo de plazas de trabajo que deberán ser ocupadas por los jóvenes tanto en el sector público como en el privado, para lo cual, en el segundo caso, el Estado otorgará incentivos de tipo tributario, fiscal, etc., a las empresas que generen nuevas plazas de trabajo para la inserción laboral de los jóvenes.</i></p>

<p><i>medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones.</i></p> <p><i>Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo.</i></p> <p><i>Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades. Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas. El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo.</i></p> <p><i>El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.”</i></p>	<p><b><i>Iguales acciones tomará el Estado para el caso de la reinserción laboral de las personas de edad superior a los 40 años.</i></b></p> <p><i>Para el cumplimiento del derecho al trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Estado adoptará medidas específicas a fin de eliminar discriminaciones que los afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones.</i></p> <p><i>Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación o decomiso de sus productos, materiales o herramientas de trabajo. <b>Se prohíbe también las limitaciones al uso del espacio público para los trabajadores autónomos o por cuenta propia. Los responsables de la gestión del espacio público destinarán lugares apropiados para que los trabajadores autónomos o por cuenta propia puedan desarrollar sus actividades laborales y productivas.</b></i></p> <p><i>Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades. Se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas. El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo.</i></p> <p><i>El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.</i></p> <p><b><i>El Estado establecerá anualmente un cupo de plazas de trabajo disponibles en el sector público y privado, que se asignarán a los trabajadores migrantes que deseen retornar al país, a retomar su residencia y reinserción familiar.</i></b></p> <p><b><i>El Ecuador reconoce y garantiza el derecho de los ciudadanos inmigrantes, que ingresaren por los pasos regulares de frontera, a desarrollar sus actividades productivas y laborales sin más requisitos que aquellos que la Constitución y la ley determina para sus nacionales.”</i></b></p>
---	--

Elaboración: Corte Constitucional.

36. En lo que concierne a esta propuesta, se observa que trata varios asuntos en una misma disposición. A pesar de tratar instituciones distintas, constituyen parte de una misma disposición que debe ser interpretada como una sola unidad de texto. Y como fuera indicado a párrafo 22 *ut supra*, en tal orden de ideas, si alguna de estas incorporaciones propuestas no llegará a adecuarse bajo los presupuestos de enmienda constitucional, sin la necesidad de agotar otras consideraciones adicionales se declarará como improcedente esta vía para la totalidad del cambio propuesto, pues este debe apreciarse en su conjunto y no parcialmente.
37. El artículo propuesto, pese a mantener el derecho de los jóvenes a ser sujetos activos en la producción, suprime el mismo derecho de este grupo poblacional a ser sujetos activos para “*las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias*”, causando una restricción a estos reconocimientos de la actual Constitución.
38. Además, la propuesta contempla por un lado, una prohibición de limitación al uso del espacio público para trabajadores autónomos o por cuenta propia, y, por otro, la regulación de lugares apropiados para las actividades de estos. Más allá de la contraposición que puede existir entre dichas premisas, se tiene que la prohibición de limitación que se estatuiría, demarca un sentido absoluto que coartaría o comprometería otros derechos en el uso del espacio público contemplado en el artículo 23 de la Constitución, tales como los del tránsito de peatones, los de acceso y movilidad de personas que cuentan con espacios preferenciales (p.ej. para personas con alguna discapacidad), los de otros comerciantes establecidos, entre otros<sup>15</sup>.
39. Por tales motivos, sin ser necesario entrar a otro tipo de consideraciones sobre los otros puntos de la propuesta en cuestión, se tiene que esta no es procedente por la vía de enmienda.

***vii) Sobre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; la conformación de su Consejo Directivo; el Seguro Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; y, la conformación de un Instituto de Seguridad Social Pública***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<i>“Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados. La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de</i>	<i>“Art. 370.- El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, es una entidad que para el cumplimiento de sus fines y funciones gozará de total autonomía normativa, administrativa y financiera; será responsable de las contingencias del Seguro General Obligatorio a sus afiliados. Su órgano máximo de gobierno es el Consejo Directivo, que se conformará por Un Delegado del</i>

<sup>15</sup> **CRE 2008:** “**Art. 23.-** Las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público como ámbito de deliberación, intercambio cultural, cohesión social y promoción de la igualdad en la diversidad. El derecho a difundir en el espacio público las propias expresiones culturales se ejercerá sin más limitaciones que las que establezca la ley, con sujeción a los principios constitucionales”.

<p><i>acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.”</i></p>	<p><b><i>Presidente de la República; Un delegado por las Centrales Sindicales Nacionales; Uno por las Organizaciones Nacionales de Jubilados y Pensionados; Uno por las Federaciones Nacionales de los Colegios Profesionales; y, Uno por las Organizaciones Nacionales de Empleadores Privados, legalmente reconocidas. Durarán cuatro años en sus funciones y su mandato podrá ser revocado por decisión mayoritaria de sus grandes electores. La presidencia del Consejo Directivo será rotativa entre sus miembros anualmente.</i></b></p> <p><b><i>La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas contarán con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública de salud y sus directorios contarán con la participación proporcional de delegados de los miembros de la tropa.</i></b></p> <p><b><i>Para la universalización de la seguridad social a grupos vulnerables y de atención especial de la población, el Estado conformará el Instituto de Seguridad Social Pública de conformidad con la ley que la Asamblea Nacional dicte para el efecto, al que le asignará los recursos suficientes para su funcionamiento.”</i></b></p>
--	---

Elaboración: Corte Constitucional.

- 40.** El texto propuesto incorpora una total autonomía al IESS, determina cuestiones atinentes a la conformación de su órgano máximo de gobierno y a la seguridad social de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; e, introduce la conformación de un Instituto de Seguridad Social Pública.
- 41.** Siguiendo la línea expresada para las propuestas segunda y tercera de la solicitud de cambios constitucionales, se tiene en cuenta que mediante sentencia No. 018-18-SIN-CC, este Organismo declaró: “*la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de 2015*”<sup>16</sup>, entre las que figuraba la realizada en el artículo 370<sup>17</sup>. Por tal motivo, se observa que la propuesta de enmienda parte desde una disposición normativa que en efecto ha sido modificada y que hoy no forma parte del texto constitucional, por lo que deviene en inoficioso cualquier pronunciamiento respecto a la vía o mecanismo a seguir, correspondiendo descartar la séptima propuesta del proyecto.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 018-18-SIN-CC del 1 de agosto de 2018, dictada dentro de los casos N.º 0099-15-IN. 0100-15-IN. 0102-15-IN. 0001-16-IN. 0002-16-IN, 0003-16-IN. 0004-16-IN. 0005-16-IN. 0006-16-IN v 0008-16-IN. (acumulados).

<sup>17</sup> Publicadas en el Registro Oficial No. 653, Suplemento del 21 de diciembre de 2015.

**viii) Fijación del porcentaje de aportación del Estado para el presupuesto del seguro de pensiones y de un porcentaje adicional de aportación por parte de los empleadores privados**

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.</i></p> <p><i>Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.</i></p> <p><i>Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.”</i></p>	<p><i>“Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.</i></p> <p><b><i>El Estado, de sus propios recursos, aportará anualmente con el 40% del presupuesto del seguro de pensiones; y, en caso de requerirse un aporte mayor, será asumido por el Estado; además cubrirá con todos los gastos de atención en salud para los jubilados y pensionados, esposas e hijos de hasta 18 años de edad y discapacitados permanentes de cualquier edad de los asegurados al IESS y para cubrir las contingencias de las enfermedades catastróficas, conforme el tarifario que acuerden el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Ministerio responsable de la rectoría de la Salud Pública.</i></b></p> <p><b><i>Los empleadores privados, aportarán adicionalmente al aporte patronal previsto en la ley, con el cinco por ciento de sus utilidades líquidas o netas anuales para el financiamiento del fondo de pensiones administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.</i></b></p> <p><i>Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna.</i></p> <p><i>Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.”</i></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

- 42.** Esta propuesta incorpora dos temáticas relativas a aportaciones para la seguridad social: una, referente al Estado para el presupuesto del seguro de pensiones, estableciéndole un porcentaje fijo más la posibilidad de aportar, de manera obligatoria,

en caso de exigírsele un aporte mayor; y, otro, dirigido a los empleadores privados, para realizar una aportación adicional para el aporte patronal.

- 43.** Respecto a la primera incorporación, se tiene que se fija al Estado la obligación de aportar con el 40% del presupuesto del seguro de pensiones, y además, se prevé la posibilidad de que, en caso de exigírsele un mayor aporte, lo asuma obligatoriamente. Al respecto, se considera que la Corte, mediante sentencia No. 002-18-SIN-CC,<sup>18</sup> se pronunció respecto a dicho porcentaje de aporte, determinando como inconstitucional al artículo 68.1. de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, el cual modificaba al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social, modulándolo de la siguiente manera:

“SENTENCIA [...]

5. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara: [...]

5.3. La modulación de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, en el segundo y tercer inciso. Esta declaratoria tendrá efectos generales hacia futuro, y deberá ser considerada de manera obligatoria al momento en el que se proceda a la elaboración de la proforma presupuestaria correspondiente al año 2019, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución de la República.

En tal virtud, el contenido del artículo 68.1 de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar que modifica al artículo 237 de la Ley de Seguridad Social será el siguiente:

Artículo 68.1.- Sustitúyase el texto del artículo 237 por el siguiente: Art, 237.- Financiamiento.- El Estado ecuatoriano reconoce el derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral. En todos los casos comprendidos en este Capítulo, el IESS cubrirá el sesenta por ciento (60%) de la pensión respectiva, y el Estado continuará financiando obligatoriamente el cuarenta por ciento (40%) restante: pero, en cualquier circunstancia, el IESS otorgará la prestación completa. Los recursos para el financiamiento del cuarenta (40%) por parte del Estado se deberán incorporar de manera obligatoria anualmente en el Presupuesto General del Estado. (...).”

- 44.** No obstante la precitada modulación es susceptible de posteriores ajustes, se observa que la primera incorporación propuesta fija un porcentaje de aporte al Estado, pero además, deja abierta una posibilidad de alta indeterminación, para el caso de requerírsele un mayor aporte. Con ello, y sin perjuicio del principio de subsidiaridad que guía al sistema de seguridad social, como producto de tal destino indeterminado

---

<sup>18</sup> Dictada por la Corte Constitucional del Ecuador el 21 de marzo de 2018, dentro de los casos No. 0035-15-IN, 0029-15-IN, 0032-15-IN, 0034-15-IN, 0096-15-IN y 0030-15-IN acumulados.

de recursos, se afectaría potencialmente tanto la satisfacción de derechos para los cuales estaría destinado ese presupuesto (por caso: salud, educación, seguridad ciudadana, entre otras), como también ciertos componentes de la estructura fundamental de la Constitución, tales como la planificación del desarrollo<sup>19</sup> y el presupuesto general del Estado<sup>20</sup>, pues como se ha señalado, *“los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna”*<sup>21</sup>, y la propuesta procura establecer una posibilidad abierta de asunción por parte del Estado de un porcentaje de aporte no previsto ni planificado dentro del presupuesto general del Estado, el cual se guía bajo un elemental principio de planificación.

---

<sup>19</sup> CRE: “Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. [...]

Art. 297.- Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.”

<sup>20</sup> CRE: “Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 293.- La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley.

Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.”

<sup>21</sup> CRE: “Art. 371.- Las prestaciones de la seguridad social se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras o empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado. Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos de forma oportuna. Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.”.

45. En consecuencia, la primera incorporación propuesta para el artículo 371 CRE, no es susceptible de tratarse por vía de enmienda, al comprometer potencialmente derechos constitucionales, y también al alterar los componentes propios de la estructura fundamental de la Constitución.
46. Por otro lado, la segunda incorporación pretendida, aumenta un rubro de aporte por parte de los empleadores privados, dirigido a la aportación patronal. Al respecto, como ya se ha indicado, bajo el entendimiento de la relación laboral como una recíproca y correlativa de derechos y obligaciones entre las partes que la componen, se observa que la propuesta causaría un desbalance en la relación en desmedro del empleador al exigírsele un rubro adicional para el financiamiento del aporte patronal, ya que serían muchos los casos en que los empleadores tendrían que realizar movimientos, reorganizaciones y giros necesarios para contar con dicho capital, sin perjuicio de las consecuencias que ello podría suponer para los trabajadores.
47. En efecto, esta propuesta concreta, al suponer una potencial vulneración de derechos constitucionales no es susceptible de ser tratada vía enmienda constitucional.

***ix) Incorporación de la conformación y designación del Directorio de la institución a canalizar los fondos previsionales públicos y sus inversiones***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional</b>
<p><i>“Art. 372.- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio. Los fondos provisionales (sic) públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente.”</i></p>	<p><i>“Art. 372.- Los fondos y reservas del seguro universal obligatorio serán propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones. Ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio. Los fondos provisionales (sic) públicos y sus inversiones se canalizarán a través de una institución financiera de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; su gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y al control del órgano competente y al control social. Su Directorio se conformará y designará de la misma forma que la determinada en la Constitución para el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”</i></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

48. Como fuera indicado en el conocimiento de las propuestas segunda, tercera y séptima del proyecto, en la sentencia No. 018-18-SIN-CC, este Organismo declaró: *“la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de*

2015”<sup>22</sup>. Una de aquellas enmiendas fue la que operó respecto al artículo 372 de la Constitución<sup>23</sup>, volviendo en efecto a su estado original. Por tal motivo, se observa que la propuesta de enmienda parte desde una disposición normativa que en efecto ha sido modificada y que hoy no forma parte del texto constitucional, por lo que deviene en inoficioso cualquier pronunciamiento respecto a la vía o mecanismo a seguir, correspondiendo descartar la novena propuesta del proyecto.

***x) Incorporación de disposición general sobre pago de bonificaciones e indemnizaciones previstos en los Mandatos Constituyentes***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional (incorporación)</b>
<i>No existe disposición constitucional a modificar.</i>	<b><i>“Disposición General: El pago de las bonificaciones e indemnizaciones previstos en los Mandatos Constituyentes se hará en dinero efectivo dentro de los quince días de producido el retiro del trabajador o servidor público, respetando los techos máximos establecidos en los Mandatos Constituyentes y calculados con el valor del Salario Básico Unificado del trabajador del sector privado vigente al momento de ejecutarse el retiro.”</i></b>

Elaboración: Corte Constitucional.

- 49.** Esta propuesta pretende incorporar una disposición general, por la que establece un tiempo y modo de realización y de cálculo para el pago de indemnizaciones y bonificaciones previstas en los mandatos constituyentes que versan sobre esta temática (p. ej. Mandatos Constituyentes No. 2 y 4).
- 50.** Al respecto, se observa que estos mandatos, que de hecho ya sostienen una base de cálculo establecida en su momento por el constituyente originario,<sup>24</sup> prevén que el pago depende de la planificación y programación presupuestaria que para el efecto establecen las instituciones del sector público.<sup>25</sup> Es decir, que la obligación de pago se

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 018-18-SIN-CC del 1 de agosto de 2018, dictada dentro de los casos N.º 0099-15-IN. 0100-15-IN. 0102-15-IN. 0001-16-IN. 0002-16-IN, 0003-16-IN. 0004-16-IN. 0005-16-IN. 0006-16-IN v 0008-16-IN. (acumulados).

<sup>23</sup> Publicadas en el Registro Oficial No. 653, Suplemento del 21 de diciembre de 2015.

<sup>24</sup> **Mandato Constituyente No. 2:** “(...) **Disposición General.-** A efectos del cálculo de las indemnizaciones a partir del año 2015, previstas en el artículo 8 del Mandato constituyente No. 2 y artículo 1 del Mandato Constituyente No. 4, el monto del salario básico unificado del trabajador privado será el establecido al 1 de enero del 2015.”

<sup>25</sup> **Mandato Constituyente No. 2:** “(...) **Art. 8.-** Liquidaciones e indemnizaciones.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. **Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias**

encuentra sujeta a una condición previa de exigibilidad, consistente en la planificación y programación por parte de la respectiva entidad del sector público y en la disponibilidad presupuestaria para el efecto.

- 51.** En atención a estos motivos, la propuesta modificatoria, con el establecimiento de un tiempo de quince días desde el retiro del trabajador para el pago de los rubros de bonificación e indemnización, desconoce y alteraría los consabidos principios de planificación y programación, elementos configurativos de la administración pública<sup>26</sup> y del presupuesto general del Estado<sup>27</sup>, respectivamente, ambos componentes de la estructura fundamental de la Constitución.
- 52.** En consecuencia, la décima propuesta modificatoria no resulta viable a través del mecanismo de enmienda, al significar una alteración de elementos constitutivos de la estructura fundamental de la Constitución.

***xi) Incorporación de disposición transitoria sobre homologación de derechos de trabajadores estatales***

<b>Actual disposición constitucional</b>	<b>Propuesta de modificación constitucional (incorporación)</b>
<i>No existe disposición constitucional a modificar.</i>	<b><i>“Disposición Transitoria: En los casos de cambio de régimen laboral producidos por la aplicación de la presente reforma Constitucional, los derechos de los trabajadores estatales se homologarán en función de la normativa legal que más les beneficie.”</i></b>

Elaboración: Corte Constitucional.

- 53.** La disposición transitoria que se procura incorporar, pretende homologar los derechos de los trabajadores estatales en los casos de cambio de régimen laboral que produzca la aplicación de las modificaciones constitucionales que los peticionarios han presentado a manera de enmiendas.
- 54.** Al no haber resultado procedentes tales propuestas de enmiendas según los análisis precedentes, deviene en inoficiosa la incorporación de la pretendida disposición transitoria. Por tal motivo, la Corte se abstiene de realizar cualquier otro análisis sobre esta pretensión y la rechaza.

---

**a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso (...).** [énfasis añadido]

<sup>26</sup> Capítulo Séptimo del Título IV de la Constitución, denominado “Participación y Organización del Poder”.

<sup>27</sup> Sección cuarta, Capítulo cuarto del Título VI de la Constitución, denominado “Régimen de Desarrollo”.

*xii) Derogación de la disposición transitoria primera del paquete de enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional, publicadas en el Registro Oficial No. 653 de fecha 21 de diciembre de 2015*

Disposición constitucional propuesta a derogarse	Disposición derogatoria
<p><b>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</b></p> <p><i>“PRIMERA: Las y los obreros del sector público que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos garantizados por este cuerpo legal. Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los servidores públicos que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo. El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento ochenta días contados desde la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional, aprobará una ley reformativa a las leyes que rigen al sector público, observando las disposiciones constitucionales enmendadas.”</i></p>	<p><b>“Disposición Derogatoria: Deróguese la Disposición Transitoria Primera, del Paquete de Enmiendas Constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional publicadas en el Registro Oficial No. 653 de fecha 21 de diciembre de 2015.”</b></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

- 55.** En cuanto a la propuesta de derogatoria, y siguiendo la línea expresada en las propuestas dos, tres, siete y nueve de la solicitud de cambio constitucional, es preciso indicar que mediante sentencia No. 018-18-SIN-CC, este Organismo declaró: *“la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de 2015, a excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución de la República, en virtud de que fueron derogadas por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular efectuados el día 4 de febrero de 2018, en el Suplemento del Registro Oficial N.º 180 de 14 de febrero de 2018.”*<sup>28</sup>
- 56.** Por tal motivo, habiendo quedado sin efecto la disposición que el proyecto *in examine* propone derogar, deviene en inoficioso cualquier pronunciamiento respecto a la vía o mecanismo a seguir, por lo que se descarta la duodécima propuesta del proyecto.

<sup>28</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 018-18-SIN-CC del 1 de agosto de 2018, dictada dentro de los casos N.º 0099-15-IN. 0100-15-IN. 0102-15-IN. 0001-16-IN. 0002-16-IN, 0003-16-IN. 0004-16-IN. 0005-16-IN. 0006-16-IN v 0008-16-IN. (acumulados).

## VI. Dictamen

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 dictamina:

1. Que el procedimiento de enmienda, establecido en el art. 441 de la Constitución, es apto únicamente para la propuesta 1 (que persigue modificar el artículo 33 de la Constitución); más no para el resto de propuestas contenidas en el proyecto de modificaciones constitucionales planteado por los peticionarios.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.-

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; y, dos votos en contra de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Agustín Grijalva Jiménez; en sesión ordinaria de miércoles 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**DICTAMEN No. 1-17-RC/21**

**VOTO SALVADO**  
**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), disiento del dictamen de mayoría No. 1-17-RC/21, emitido en sesión ordinaria del día miércoles 8 de diciembre de 2021 (“dictamen de mayoría”).
2. El dictamen de mayoría decidió que el procedimiento de enmienda no era la vía apta para 11 de las 12 propuestas de modificación constitucional. Disiento de esta conclusión pues considero que la Corte aplicó los límites materiales de la enmienda<sup>1</sup> de forma en exceso restrictiva, en particular los límites que impiden tramitar por vía de enmienda, propuestas que *restringan derechos y garantías* o aquellas que *modifiquen la estructura fundamental de la Constitución*.
3. En mi opinión, el alcance que la Corte le dé a estos límites no es una cuestión menor y, al contrario, tiene un impacto trascendental para la vigencia de la Constitución. La vara con la cual la Corte determina la vía correspondiente para las propuestas de cambio constitucional influye directamente en el grado de rigidez constitucional. A partir de la mayor o menor extensión que se otorgue a los cuatro límites materiales de la enmienda y los dos límites materiales de la reforma parcial, estos mecanismos de cambio se endurecen o relajan y, consecuentemente, la dificultad de modificar la Constitución se aumenta o se reduce.
4. Sin duda, una Constitución debe ser rígida para garantizar su supremacía. Por ello, la Constitución ecuatoriana establece procedimientos estrictos y gravosos para proceder a su reforma. Sin embargo, el otro extremo tampoco es deseable. Una Constitución debe ser rígida, pero no pétrea, permitiendo mecanismos para que las nuevas realidades y cambios sociales sean acogidos en su texto.
5. En esta línea, una función esencial de los mecanismos de enmienda y reforma parcial es justamente permitir que la Constitución se adapte a los nuevos cambios y necesidades, para evitar así que el texto constitucional se desfase de la realidad a la que está llamado a regular. Si los mecanismos de enmienda y reforma no cumplen adecuadamente sus propósitos, más aún en un texto constitucional tan reglamentario como el de la Constitución de 2008, aumenta la necesidad de que se acuda a cambios totales y abruptos de la Constitución, como tantas veces ha ocurrido en nuestra historia constitucional. Esta Corte no puede ignorar que en nuestra cultura constitucional existe una tendencia, casi una obsesión, por el cambio constitucional. Estando en vigencia la vigésima Constitución ecuatoriana, solo en el período

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 441 de la Constitución, el mecanismo de enmienda constitucional tiene cuatro límites materiales: (1) alterar su estructura fundamental; (2) alterar el carácter y elementos constitutivos del Estado; (3) establecer restricciones a los derechos y garantías y, (4) modificar el procedimiento de reforma de la Constitución.

comprendido entre 2019 y 2021, se han ingresado en la Corte al menos 18 pedidos de modificación constitucional. Cada vez que la Corte impide que la Constitución tenga flexibilidad para adaptarse a los cambios y exigencias sociales, de alguna manera empuja a los requirentes a presionar por una nueva Constitución.

6. En este contexto, una excesiva rigidez al aplicar los límites materiales de la enmienda y reforma, que impida a estos mecanismos cumplir sus fines de adecuación y adaptación constitucional, muy probablemente derivará en que cada vez más se intenten reformas totales y drásticas de la Constitución, lo que, en un contexto de cambio constitucional tan volátil como el ecuatoriano, no necesariamente es óptimo.
7. Por ello, creo que la Corte debe ser cuidadosa al dotarle de contenido a los límites materiales de la enmienda y la reforma parcial, para solo excluir aquellas modificaciones que, en realidad, solo podrían ocurrir a través de un cambio de la magnitud de una Asamblea Constituyente. Y por eso creo que, aplicados adecuadamente los límites materiales de la enmienda, muchas de las propuestas contenidas en la petición 1-17-RC no tenían que ser descartadas para esta vía. A manera de ejemplo, señalo las siguientes:
  8. En lo que respecta al límite material de *no restringir derechos y garantías*, en el dictamen de mayoría se concluyó que, entre otras, las siguientes modificaciones constituirían una restricción de derechos:
    - 8.1. Consagrar a nivel constitucional el contrato individual de trabajo indefinido como la modalidad típica de contratación, con una excepción para los contratos de servicios técnicos especializados no relacionados con el giro del negocio.
    - 8.2. Prohibir la limitación del uso del espacio público por parte de trabajadores autónomos o por cuenta propia.
    - 8.3. Aumentar un rubro de aporte laboral por parte de los empleadores privados, dirigido a la aportación patronal.
    - 8.4. Fijar un porcentaje de aportación del presupuesto del Estado al seguro de pensiones, y asumir aportes mayores si es necesario (en este caso, se señaló además que el cambio también afectaría los “*componentes propios de la estructura fundamental de la Constitución.*”)
9. En mi opinión, sostener que estos cambios sólo podrían ocurrir mediante Asamblea Constituyente es forzar en demasía el concepto de no restricción de derechos. Vale recordar que, tal como señaló la Corte en el dictamen 4-19-RC/19, el ámbito de actuación del poder de enmienda y reforma para regular el ejercicio de derechos y garantías es mayor que el del legislador orgánico:

*14. La Constitución establece un marco que delimita un margen de configuración o regulación de los derechos y garantías fundamentales propio del legislador orgánico (arts. 132 y 133). Con mayor razón, a través de enmienda, de reforma y de cambio de la Constitución, es posible cambiar el marco constitucional que delimita el referido margen de regulación del legislador. (énfasis añadido)*

10. En atención al estándar previamente fijado por la Corte, considero que este tipo de modificaciones constitucionales entran dentro del margen de regulación con el que cuenta el poder de enmendar la Constitución.
11. Por otro lado, en cuanto al límite material de la enmienda de no introducir modificaciones que *modifiquen la estructura fundamental de la Constitución*, en el dictamen de mayoría se concluyó que, entre otras, las siguientes modificaciones lo incumplirían:
  - 11.1. Modificar la Constitución para que sea la Función Legislativa la que fije el salario mínimo.
  - 11.2. Permitir que, en las empresas de economía mixta o por asociación público privada, las personas trabajadoras puedan recibir utilidades en la parte correspondiente a la participación del sector privado.
  - 11.3. Establecer un tiempo de quince días desde el retiro del servidor público para el pago de los rubros de bonificación e indemnización.
12. Desde mi perspectiva, este tipo de cambios no son de tal magnitud como para tener la aptitud de modificar la estructura fundamental establecida en la Constitución.
13. En muchas ocasiones, la Corte debe conocer propuestas de cambio constitucional que pueden verse como inconvenientes y en ocasiones pueden resultar incluso indeseables o hasta absurdas. Pero los órganos llamados a juzgar su conveniencia son otros. La Constitución establece, según cada mecanismo de cambio constitucional, quiénes son estos sujetos: en el caso de la **enmienda parlamentaria**, corresponde a la Asamblea Nacional; en el de la **enmienda por referéndum**, a la ciudadanía en su conjunto; en el caso de la **reforma parcial** a ambos sujetos antes señalados y, en el caso de la **Asamblea Constituyente**, a la propia Asamblea que se convoque para el efecto y al posterior pronunciamiento de la ciudadanía en referéndum. La Corte debe resistir el impulso de analizar las propuestas de cambio constitucional bajo criterios que no le corresponden.
14. Por estos motivos, me aparto del razonamiento y decisión adoptados en el dictamen de mayoría.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 1-17-RC, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2021, mediante correo electrónico a las 09:57; y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**