

Quito, D.M. 27 de enero de 2022

**CASOS No. 16-16-IN, 17-16-IN, 18-16-IN y 20-16-IN (acumulados)**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas en contra de varias normas de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, publicada en el Registro Oficial N° 720, de 28 de marzo de 2016. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional acepta parcialmente las acciones planteadas y declara la inconstitucionalidad con efectos diferidos del artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El 30 de marzo de 2016, Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Milton Rodrigo Gualan Japa, quienes comparecieron en calidad de director de Unidad Popular y asambleísta por la provincia de Zamora Chinchipe, respectivamente, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el **fondo** en contra de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo,<sup>1</sup> específicamente, de los siguientes artículos: 2, que reforma el texto del artículo 7 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial; 4, que reforma el Código de Trabajo e incorpora los artículos 47.1 y 47.2; y, 6, que reforma la Ley de Seguridad Social.
2. El 10 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa **16-16-IN**.
3. El 4 de abril de 2016, Pablo Aníbal Serrano Cepeda, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizadores Sindicales Libres y presidente de turno del Frente Unitario de los Trabajadores, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores, Edgar Sarango Correa, presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, José Villavicencio Cañar, presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador, centrales sindicales nacionales integrantes del Frente Unitario de los Trabajadores del Ecuador, Enma Rosana Palacios Barriga, presidente de la Unión Nacional de Educadores Nacional, Nelson Armando Erazo Hidalgo, presidente del Frente Popular;

<sup>1</sup> Publicada en el Registro Oficial N° 720, de 28 de marzo de 2016.

y, Eduardo Mosquera Castillo, presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales FENOCOPRE, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la **forma** y el **fondo** en contra de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, específicamente, de los siguientes artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

4. El 17 de mayo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa **17-16-IN** y dispuso su acumulación a la causa 16-16-IN.
5. El 6 de abril de 2016, Jaime Oswaldo Arciniega Aguirre, Edison Fernando Ibarra Serrano, Marcelo Solórzano Avilés y David Remigio Hurtado Chacón presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la **forma** y el **fondo** en contra de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, específicamente, de los siguientes artículos: 2, 4, 6 y 7.
6. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa **18-16-IN**. Cabe señalar que, de conformidad con la certificación otorgada el 6 de abril de 2016, por Jaime Pozo Chamorro, Secretario General de la Corte Constitucional de ese entonces, el Pleno de este organismo ratifica la acumulación de la causa 18-16-IN a la causa 16-16-IN, pues tienen identidad de objeto y acción.
7. El 12 de abril de 2016, Luis Antonio Posso Salgado, Júpiter Gozoso de la Cruz Andrade Varela, Bayron Eduardo Pacheco Ordóñez, Fanny Esther Uribe López y María Gabriela Díaz Coka, en calidad de asambleístas provinciales de ese entonces presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la **forma** y el **fondo** en contra de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, específicamente, de los siguientes artículos: 4, 6 y las Disposiciones Reformatorias y Derogatorias Segunda y Cuarta.
8. El 23 de noviembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa **20-16-IN** y dispuso su acumulación a la causa 16-16-IN.
9. Cabe señalar que en todas las demandas los accionantes solicitaron la suspensión de las normas impugnadas, sin embargo, estas peticiones no fueron atendidas en su momento.
10. El 2 de junio de 2016 se sorteó la causa N° 16-16-IN y su sustanciación le correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien nunca avocó conocimiento.
11. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019 y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento de la causa el 26 de octubre de 2021.

## **II. Normas impugnadas de la ley orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo**

### **a. Por la forma.**

Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, publicada en el Registro Oficial N° 720, de 28 de marzo de 2016.

### **b. Por el fondo.**

#### **“CAPÍTULO I REFORMA A LA LEY DE PASANTÍAS EN EL SECTOR EMPRESARIAL**

**Art. 1.- Sustitúyase el texto del artículo 3, por el siguiente texto:**

*Art. 3.- ÁMBITO.- Podrán acogerse a las disposiciones de la presente Ley, las empresas del sector privado, instituciones y fundaciones; así como todos los estudiantes de las instituciones del Sistema de Educación Superior que hayan optado y opten por una carrera o profesión que requiera una formación mínima de tres años. Dichas pasantías para los estudiantes serán coordinadas por las Instituciones de Educación Superior de conformidad con los artículos 87 y 88 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Se excluye del régimen de pasantías creado por esta Ley, a los organismos públicos y semipúblicos.*

**Art. 2.- Sustitúyase el texto del artículo 7, por el siguiente texto:**

*Art. 7.- Pensión de pasantías y seguridad social.- La duración de las pasantías será normada por el organismo regulador del Sistema de Educación Superior y no podrá prolongarse sin generar relación de dependencia por más de seis meses. Durante el tiempo de la pasantía deberá acordarse la cancelación de un estipendio mensual no menor a un tercio del salario básico unificado. En todos los casos se afiliará a la Seguridad Social al pasante y la empresa aportará en su totalidad lo correspondiente a la afiliación sobre el equivalente al salario básico unificado vigente. El Ministerio rector del Trabajo determinará los porcentajes mínimos de inclusión de pasantes en cada empresa en función del tipo de actividad y del tamaño de las mismas.*

#### **CAPÍTULO II REFORMAS AL CÓDIGO DE TRABAJO**

**Art. 3.- A continuación del artículo 34, añádase el siguiente párrafo y los artículos que lo contienen:**

*"Párrafo 3o  
Del contrato de trabajo juvenil*

*Art. 34.1.- Trabajo Juvenil.- El contrato de trabajo juvenil es el convenio por el cual se vincula laboralmente a una persona joven comprendida entre los dieciocho (18) y veintiséis (26) años de edad, con la finalidad de impulsar el empleo juvenil en relación*

*de dependencia, en condiciones justas y dignas, a fin de garantizar el acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades y conocimientos.*

*El número o porcentaje mínimo de trabajadores entre 18 y 26 años en las empresas será regulado por el Ministerio del Trabajo en función del tipo de actividad y el tamaño de las empresas.*

*Art. 34.2.- Condiciones del trabajo Juvenil.- La contratación del empleo juvenil no implica la sustitución de trabajadores que mantienen una relación laboral estable y directa, por lo que la utilización de esta modalidad contractual siempre implicará aumento del número total de trabajadores estables del empleador.*

*Art. 34.3.- Aporte a la Seguridad Social.- El pago del aporte del empleador bajo esta modalidad contractual será cubierto por el Estado Central hasta dos salarios básicos unificados del trabajador en general por un año, conforme establezca el IESS, siempre que el número de contratos juveniles no supere el 20% del total de la nómina estable de trabajadores de cada empresa. Si el salario es superior a dos salarios básicos unificados del trabajador en general, la diferencia de la aportación la pagará el empleador, y si el número de trabajadores es superior al 20% de la nómina de trabajadores estables, la totalidad de la aportación patronal de aquellos trabajadores que superen dicho porcentaje la pagará el empleador.*

*Solo el valor pagado al trabajador por concepto de remuneración se considerará gasto deducible para efectos del Impuesto a la Renta del empleador, cuando el aporte patronal lo cubra en su totalidad el Estado Central; más cuando el empleador pague al trabajador por concepto de remuneración un valor mayor a los dos salarios básicos unificados, se considerará gasto deducible a esta remuneración y a la diferencia de la aportación mencionada en el inciso anterior, únicamente cuando esta última la haya cubierto el empleador.*

*Art. 34.4.- Verificación y Control.- Los contratos de trabajo de empleo juvenil deberán celebrarse por escrito y en cualquiera de la clase de contratos señalados en el artículo 19 de este Código; sin embargo, la obligación del Estado Central para el pago del aporte del empleador será cubierta siempre y cuando el trabajador tenga estabilidad al menos doce meses.*

*Los empleadores, una vez suscritos cada uno de estos contratos, deberán cumplir con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 42 del Código del Trabajo, la autoridad laboral competente velará por el cumplimiento de esta obligación.*

**Art. 4.- A continuación del artículo 47, añádanse los siguientes artículos:**

*"Art. 47.1.- En casos excepcionales, previo acuerdo entre empleador y trabajador o trabajadores, y por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo referida en el artículo 47 podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales*

*Respecto de los ejercicios económicos en que acordó la modificación de la jornada de trabajo, el empleador sólo podrá repartir dividendos a sus accionistas si previamente cancela a los trabajadores las horas que se redujeron mientras duró la medida.*

*De producirse despidos las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida por el trabajador antes del ajuste de la jornada; de igual manera, mientras dure la reducción, las aportaciones a la seguridad social que le corresponden al empleador serán pagadas sobre ocho horas diarias de trabajo.*

*El Ministerio rector del Trabajo podrá exigir que para autorizar la medida se demuestre que la misma resulte necesaria por causas de fuerza mayor o por reducción de ingresos o verificación de pérdidas. También deberá el Ministerio rector del Trabajo exigir del empleador un plan de austeridad, entre los cuales podrá incluir que los ingresos de los mandatarios administradores de la empresa se reduzcan para mantener la medida.*

*Art. 47.2.- Jornada prolongada de trabajo.- Se podrán pactar por escrito de manera excepcional, en razón de la naturaleza del trabajo y de acuerdo a la normativa que dicte el Ministerio rector del Trabajo, que se labore en jornadas que excedan las ocho horas diarias, siempre que no supere el máximo de 40 horas semanales ni de diez al día, en horarios que se podrán distribuir de manera irregular en los cinco días laborables de la semana. Las horas que excedan el límite de las cuarenta horas semanales o diez al día, se las pagará de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 de este Código.*

**Art. 5.- A continuación del artículo 152, añádase el siguiente artículo innumerado:**

*Artículo ... .- Licencia o permiso sin remuneración para el cuidado de los hijos.- El trabajador o trabajadora, concluida la licencia o permiso por maternidad o paternidad, tendrán derecho a una licencia opcional y voluntaria sin remuneración, hasta por nueve (9) meses adicionales, para atender al cuidado de los hijos, dentro de los primeros doce meses de vida del niño o niña.*

*Esta licencia aplicará también para el caso de padres o madres adoptivos.*

*El período en que los trabajadores hagan uso de la licencia o permiso, conforme a lo establecido en el presente artículo, será computable a efectos de antigüedad.*

*Terminado el periodo de licencia o permiso de paternidad o maternidad respectivamente, el padre o la madre podrán solicitar dentro de los 3 días posteriores a la terminación de la licencia o permiso de paternidad o maternidad los fondos de cesantía que tuvieren acumulados, los mismos que serán entregados el día sesenta y uno (61) contados a partir de la presentación de la solicitud; y para tal efecto estos valores no se considerarán para otras prestaciones de la seguridad social.*

*Durante el periodo de licencia o permiso sin remuneración se garantizarán las prestaciones de salud por parte de la seguridad social, las cuales deberán ser reembolsadas por parte del Ministerio de Salud Pública.*



*Los contratos eventuales que se celebraren con un nuevo trabajador, para reemplazar en el puesto de trabajo al trabajador en uso de la licencia o permiso previstos en este artículo, terminarán a la fecha en que dicha licencia o permiso expire y estarán exentos del pago del 35% previsto en el segundo inciso del artículo 17 del Código del Trabajo, en estos casos su plazo podrá extenderse hasta que dure la licencia.*

*Si luego del uso de la licencia sin remuneración a la que se acoja el padre o la madre fuesen despedidos por este hecho, se considerará despido ineficaz.*

### **CAPÍTULO III**

#### **Reformas a la Ley de Seguridad Social**

**Art. 6.- En el Título IX, a continuación del artículo 275 añádase el siguiente Capítulo y los artículos innumerados:**

#### **CAPÍTULO**

#### **DE LA CESANTÍA Y EL SEGURO DE DESEMPLEO**

*Artículo ....- Del Seguro de Desempleo.- El Seguro de Desempleo es la prestación económica que protege a los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo relación de dependencia por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades productivas por causas ajenas a su voluntad y se regirá por los principios de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad.*

*Artículo ... .-De los requisitos.- La persona afiliada para acceder a la prestación de Seguro de Desempleo deberá cumplir los siguientes requisitos en cada evento de desempleo:*

- a) Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia;*
- b) Encontrarse en situación de desempleo por un período no menor a 60 días;*
- c) Realizar la solicitud para el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal; y,*
- d) No ser jubilado.*

*Artículo...- De la aplicación del Seguro de Desempleo o la Cesantía.- En caso de suscitarse el evento de desempleo, el afiliado podrá optar por una de las siguientes opciones excluyentes:*

- a.- Podrá solicitar y retirar el saldo de los fondos de cesantía acumulados en su cuenta individual más los fondos que se acumularen en la misma cuenta por efecto de la aportación del 2% personal y su rendimiento para configurar la parte variable del Seguro de Desempleo; o,*
- b.- Podrá acogerse al Seguro de Desempleo y solicitar al final de su cobertura la entrega del saldo acumulado una vez efectuados los pagos correspondientes a dicho seguro en la forma prevista en esta ley.*

*Artículo...- Del financiamiento.- El Fondo del Seguro de Desempleo será financiado por las tasas de aportación correspondientes al 2% del aporte personal de la remuneración del trabajador, obrero o servidor y con el aporte del empleador del 1% de la remuneración del trabajador, obrero o servidor, que tiene el carácter de solidario.*

*Artículo...- De los rendimientos.- La cuenta individual de cesantía obtendrá como rendimiento financiero la tasa pasiva referencial del Banco Central.*

*Artículo...- Monto y forma de cálculo de la prestación.- La prestación económica por Seguro de Desempleo será calculada sobre la base del promedio de la materia gravada percibida por el afiliado en los últimos 12 meses previos a haberse suscitado el evento y se cancelará hasta en los porcentajes constantes en la siguiente tabla:*

<b>3% Aporte personal y Aporte Patronal</b>	<b>PAGO 1 (mes 4)</b>	<b>PAGO 2 (mes 5)</b>	<b>PAGO 3 (mes 6)</b>	<b>PAGO 4 (mes 7)</b>	<b>PAGO 5 (mes 8)</b>
Remuneración promedio (materia gravada) 12 meses, previo suscitado el evento.	70%	65%	60%	55%	50%

*Los pagos mensuales determinados en la tabla anterior se obtendrán de la siguiente manera:*

*a) Parte Fija: Es el Fondo Solidario, correspondiente al 1% del aporte patronal al Seguro de Desempleo, que constituye un fondo común de reparto.*

*El Fondo Solidario cubrirá el 70% del salario básico unificado vigente a la fecha del evento, el cual se cancelará de manera fija y mensual, por todo el período que dure la prestación.*

*Para los casos de las personas que aportan un valor menor al salario básico unificado se calculará sobre dicho valor. En el caso de tener aportes producto de haber contado con más de un empleador y por tanto haber cotizado simultáneamente, el pago mensual de la prestación no superará el 70% del salario básico unificado vigente a la fecha del evento.*

*b) Parte Variable: La parte variable comprenderá el saldo acumulado en la cuenta individual de cesantía de existir, y el aporte personal del 2% que se genere a partir de la vigencia de esta ley, de los que se obtendrá la diferencia hasta alcanzar los valores determinados en los porcentajes de la tabla que consta en el presente artículo.*

*Las tasas de aportaciones que integren el Fondo de Seguro de Desempleo y cesantía serán gestionadas conforme a la normativa técnica que emita el Consejo Directivo del IESS.*

*Artículo...- De la duración de la prestación. - La prestación por Seguro de Desempleo tendrá una duración máxima de cinco (5) meses por cada evento.*

*Artículo...- Del pago.- Una vez cumplidos los requisitos previstos en esta ley, los pagos correspondientes al seguro de desempleo se efectuarán de forma mensual a partir del día 91 de suscitado el evento.*

*Una vez cubierto los pagos por seguro de desempleo el afiliado que lo desee podrá retirar los saldos del fondo de cesantía.*

*En caso de no haberse acogido al seguro de desempleo, el afiliado podrá solicitar el retiro de los fondos de cesantía acumulados, de aquellos que provengan de la parte variable.*

*Artículo...- De la terminación del pago.- El pago de la prestación por el seguro de desempleo terminará en los siguientes casos:*

- a. Cuando el afiliado ejerza nuevamente una actividad productiva que genere ingresos económicos;*
- b. Cuando se cumpla el período máximo de duración de la prestación;*
- c. Cuando se determinen hechos fraudulentos conforme a la ley; o,*
- d. Cuando se produjera la muerte de su titular.*

*En caso de determinarse hechos fraudulentos, los responsables devolverán el triple de lo percibido, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales a las que haya lugar.*

*Artículo...- Saldos acumulados en la cuenta individual de cesantía.- La persona afiliada que se acoge a la prestación del Seguro de Desempleo, podrá retirar su fondo de cesantía acumulado, en los siguientes casos:*

- a) Una vez recibidos los cinco pagos correspondientes al Seguro de Desempleo,*
- b) Una vez recibidos los cinco pagos correspondientes al Seguro de Desempleo, en un evento posterior previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley.*
- c) Retirarlos cuando se acoja a la jubilación.*

*En caso de muerte del afiliado, este saldo a favor, formará parte del haber hereditario del causante.*

*Artículo....- Protección durante el período de desempleo.- Durante el período de recepción de la prestación por desempleo, no se cubrirá otro tipo de contingencias del seguro universal obligatorio, salvo que coticen de manera voluntaria, a lo cual recibirán los beneficios correspondientes a ese aporte.*

**Art. 7.- Incorpórense a las reformas al Capítulo I del Título IX, las siguientes Disposiciones Generales:**

**"DISPOSICIONES GENERALES**

**PRIMERA.-** Los porcentajes de los aportes que financian el Seguro de Desempleo establecidos en el artículo sobre montos y cálculo de la prestación señalados en esta ley, podrán ser modificados en base a resultados de estudios actuariales independientes



*contratados por el IESS conforme a lo que establece la Ley y las disposiciones del Consejo Directivo del IESS.*

*La tasa de aportación que hasta antes de la vigencia de esta Ley correspondía al Seguro de Cesantía, pasa a constituir el fondo del Seguro de Desempleo.*

*SEGUNDA.- En caso de que el monto acumulado del Fondo de Cesantía en la cuenta individual de la persona afiliada, hasta antes de la vigencia de la presente ley, se encuentre en garantía de un préstamo quirografario otorgado por el BIESS, continuará como tal hasta su cancelación total.*

*El fondo de cesantía acumulado hasta antes de la vigencia de esta ley y la aportación personal (del 2%) del fondo del seguro de desempleo, servirán como garantía para el otorgamiento de créditos quirografarios por el BIESS, para lo cual éste último reglamentará los mecanismos correspondientes.*

*Para los casos de las licencias o permisos previstos en esta ley, la aplicación al Fondo de Cesantía comprenderá los fondos no comprometidos.*

*TERCERA.- Las personas jubiladas que retomen las actividades productivas y que se afilien al IESS, no requieren aportar a este seguro de desempleo toda vez que cuentan con los ingresos provenientes de su jubilación ni tendrán acceso a esta contingencia.*

#### **CAPÍTULO IV**

##### **Reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público**

#### **Art. 8.- En el artículo 28 efectúense las siguientes reformas:**

- 1. Al final del literal d) elimínese "y,";*
- 2. Al final del literal e) sustitúyase el punto "." por "; y,"*
- 3. Incorpórese al final un literal con el siguiente texto:*

*"f) Concluida la licencia o permiso por maternidad o paternidad, tendrán derecho a una licencia opcional y voluntaria sin remuneración, hasta por nueve (9) meses adicionales, para atender al cuidado de los hijos, dentro de los primeros doce (12) meses de vida del niño o niña.*

*Esta licencia aplicará también para el caso de padres o madres adoptivos.*

*El período en que los servidores públicos hagan uso de la licencia o permiso, conforme a lo establecido en el presente literal, será computable a efectos de antigüedad.*

*Terminado el periodo de licencia o permiso de paternidad o maternidad respectivamente, el padre o la madre podrán solicitar dentro de los 3 días posteriores a la terminación de la licencia o permiso de paternidad o maternidad los fondos de cesantía que tuvieran acumulados, los mismos que serán entregados el día sesenta y uno (61) contados a partir de la presentación de la solicitud; y para tal efecto estos valores no se considerarán para otras prestaciones de la seguridad social.*

*Durante el periodo de licencia o permiso sin remuneración se garantizarán las prestaciones de salud por parte de la seguridad social, las cuales deberán ser reembolsadas por parte del Ministerio de Salud Pública.*

*Los contratos ocasionales que se celebraren con un nuevo servidor público, para reemplazar en el puesto de trabajo al servidor en uso de la licencia o permiso previstos en este literal, terminarán a la fecha en que dicha licencia o permiso expire.*

### **DISPOSICIONES REFORMATARIAS Y DEROGATORIAS**

**SEGUNDA.-** *En el artículo 10 letra b) de la Ley de Seguridad Social a continuación de la palabra "cesantía" añádase "Seguro de Desempleo."*

**CUARTA.-** *En el artículo 17 de la Ley de Seguridad Social después de la palabra "cesantía", añádase ", Seguro de Desempleo."* Énfasis agregado

### **III. Alegaciones de las partes**

#### **A. Fundamentos y pretensión de la acción.**

12. Para mejor comprensión, los fundamentos esgrimidos por los accionantes en las diferentes causas se sistematizarán de acuerdo a las normas impugnadas.

#### **Argumentos de inconstitucionalidad por la forma.**

13. Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por la forma de toda la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.
14. En este sentido, los accionantes señalan que la ley impugnada se refiere a "(...) *por lo menos seis materias y leyes, pues, busca modificar la contratación juvenil, la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, el Código del Trabajo, la Ley Orgánica de Servicio Público, la Ley de Seguridad Social y la Ley del Banco del IESS (BIESS) (...)*", lo que vulnera el artículo 136 de la Constitución.
15. Señalan la incompetencia de la Asamblea Nacional para aprobar una ley que "*reforma*" la Constitución, pues, según indican, la norma impugnada restringe y "*disminuye desproporcionadamente*" el derecho a un salario justo. Indican que la norma impugnada es regresiva de derechos, lo que no es posible ni a través de una asamblea constituyente.
16. Para finalizar, los accionantes señalan que la norma impugnada no fue sometida a dos debates como determina el artículo 137 de la Carta Suprema, "*(...) ya que en el primer debate se conoció y se trató como Proyecto de Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo, y en el segundo debate se lo aprobó como Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.*"

17. Adicionalmente, indican que el contenido de la norma sometida a primer debate fue distinto al conocido en segundo debate, por lo que, de igual manera, se vulneró el artículo 137 de la Constitución.

### **Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo.**

#### **Sobre el artículo 1**

18. Los accionantes señalan que esta norma, al sustituir el texto del artículo 3 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, “(...) *en el tercer inciso se excluy[ó] del régimen de pasantías creado por esta ley a los organismos públicos y semipúblicos, lo cual propici[ó] una clara discriminación (...)*” y vulneró el artículo 66, numeral 4 de la Constitución.

#### **Sobre el artículo 2**

19. Los peticionarios indican que la norma impugnada disminuyó el estipendio de los pasantes en el Sector Empresarial a un valor “*no menor a un tercio del salario básico unificado*”, cuando en el artículo derogado constaba un estipendio por una cantidad “*no inferior a la del salario mínimo sectorial*”. Señalan que la norma impugnada vulneró los artículos 11, numerales 6 y 8; 33; 229; 326, numeral 2 y 328 de la Constitución, “(...) *puesto que disminuy[ó] considerablemente el estipendio o pago mensual de los pasantes por su actividad (...)*”.
20. Los accionantes indican que la norma impugnada propició la precarización del empleo al limitar la pasantía a seis meses y no obligar al empresario o empleador a la contratación regular e indefinida.

#### **Sobre el artículo 3**

21. Los peticionarios indican que la norma impugnada precarizó el empleo y violó lo dispuesto en el artículo 327 de la Norma Suprema, pues añadió una nueva modalidad de contrato denominada “*Contrato de trabajo juvenil*”, y condicionó el pago del aporte del empleador, por parte del estado central, a que las contrataciones bajo esta modalidad no superen el 20% del total de la nómina de trabajadores estables y el tiempo de estos contratos no sea mayor a un año. Los accionantes consideran que la norma impugnada restableció el contrato de trabajo a plazo fijo que, según indican, fue eliminado por la ley de justicia laboral.

#### **Sobre el artículo 4**

22. Respecto del artículo 47.1, agregado al Código de Trabajo, los accionantes indican que la norma impugnada redujo la jornada de trabajo hasta 30 horas laborables con la correspondiente rebaja del salario, lo que implicó un retroceso en materia de derechos, contraviniendo lo establecido en el artículo 326, numeral 2, de la Constitución.

23. Indican que, a pesar de que la norma impugnada señaló que la reducción de la jornada será solo previo acuerdo entre las partes, esto no responde a la realidad, pues el empleado se verá obligado a aceptar las condiciones del empleador ante la advertencia de un inminente despido intempestivo.
24. Los accionantes indican que esta disminución en el salario implicó también una reducción en el pago de fondos de reserva, décimo tercera y cuarta remuneración, vacaciones y jubilación patronal.
25. Por otro lado, los accionantes señalaron que la norma impugnada viola el principio de igualdad ante la ley, pues “(...) *crea trabajadores con distintos derechos: unos que cobran su salario completo y otros que lo verán reducido.*” De igual manera, señalan que la norma objetada vulnera el artículo 284, número 6, de la Norma Suprema, pues, según indican, la disminución de la jornada laboral nada tiene que ver con el impulso del empleo.
26. Respecto del artículo 47.2, agregado al Código de Trabajo, los peticionarios señalan que la norma impugnada establece “(...) *una prolongación de la jornada de trabajo de ocho hasta diez horas diarias, lo que implic[ó] la limitación del trabajo en horas suplementarias y extraordinarias, y por tanto, la disminución de la remuneración (...)*”.

#### **Sobre los artículos 5 y 8**

27. Los accionantes arguyen que las normas *in examine* establecen un derecho de licencia o permiso opcional y voluntario, sin remuneración, hasta por nueve meses luego de terminada la licencia o permiso por maternidad o paternidad. Señalan que es un inconveniente que “(...) *la licencia de maternidad se prolongue opcionalmente más de los tres meses pero sin remuneración.*”
28. Indican que el hecho de que los padres o uno de ellos pueda solicitar el pago del fondo de cesantía a partir del día 61, “(...) *bien puede ayudar en algo, de todas maneras perjudica en virtud de que ese fondo es para aprovecharlo íntegramente al quedar sin trabajo, es por ello que, entre otros asuntos, la retención indebida de este beneficio causa inconvenientes (...)*”. Señala que la exoneración del pago del 35% de recargo establecidas en las normas impugnadas va en contradicción con las normas constitucionales.

#### **Sobre los artículos 6 y 7**

29. Los requirentes manifiestan que las normas impugnadas modificaron la Ley de Seguridad Social, incluyendo la figura del seguro de desempleo, redistribuyendo su financiamiento de la siguiente manera: 2% correspondiente al aporte personal y 1% al aporte del empleador. Indican que “(...) *esta norma va en detrimento de los recursos de los trabajadores y (...) será cubierto por los mismos trabajadores y empleadores [sin ninguna aportación estatal (...)]*”, como lo establece la Constitución.

30. Señalan que las normas impugnadas, al establecer los requisitos para acceder al seguro de desempleo, disponen que, uno de ellos, es acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia. Los peticionarios indican que la norma debió decir que las aportaciones serán “*no necesariamente simultáneas para entender dicho texto.*” Énfasis agregado
31. Arguyen que “*(...) lo correcto es indicar que puede recibir el beneficio de manera inmediata a la cesación de funciones, pero se obliga al afiliado a esperar 60 días (...) y luego de los cuales puede solicitar la prestación (...) lo cual es irracional, discriminatorio, abusivo y, por lo tanto, inconstitucional.*”
32. Señalan que las normas impugnadas establecieron que el 1% del aporte patronal pasará a un fondo solidario “*(...) despojándolo del valor completo y permitiendo un financiamiento a costa del sector vulnerable (...) [lo que] produce una restricción del porcentaje del 3% que ha sido el derecho de la persona asegurada para el fondo de cesantía, dejándolo en su patrimonio solo el 2% y restándole con la vigencia de esta Ley, el 1% (...) que se lo convierte en una parte fija de aporte con el carácter de fondo solidario que pasa a constituirse en un fondo común de reparto. (...)*”. Por estas consideraciones, los accionantes manifiestan que se vulneran los artículos 34 y 372 de la Norma Suprema.
33. Para finalizar, los accionantes señalan que las normas impugnadas vulneraron el derecho de propiedad de los trabajadores, “*(...) e incurr[ieron] en confiscación, pues, conforme lo dispone [la norma impugnada] el valor del 1% se debe entregar al régimen de prestación solidaria del Seguro de Desempleo.*”

#### **Sobre las disposiciones reformativas y derogatorias segunda y cuarta**

34. Los accionantes manifiestan que las normas impugnadas “*(...) al aumentar de manera artificial y sin fundamento la expresión seguro de desempleo*”, violan el artículo 34 de la Constitución “*(...) al imponer un sistema de seguro de desempleo con los propios fondos de los afiliados, sin que el Estado que está obligado constitucionalmente, realice ningún aporte económico.*” Señalan, adicionalmente, que esta norma es de carácter regresivo.
35. Para finalizar, los accionantes señalan que el seguro de desempleo, al no contar con financiamiento alguno del Estado, violó el principio de sostenibilidad dispuesto en el artículo 368, de la Norma Suprema.

#### **B. De la Presidencia de la República.**

36. Sobre la inconstitucionalidad por la forma alegada, el Ejecutivo señala que “*De conformidad con el Artículo 135 de la Constitución (...), los proyectos de ley deben referirse a una sola materia y no a una misma ley (...)*”. Indica que, en el presente caso, la ley defendida ha abordado un asunto de materia laboral, para el resguardo de la



estabilidad, condiciones mínimas de trabajo, aseguramiento en el desempleo, entre otros. Arguye que “(...) *no puede negarse que unos y otros asuntos son conexos, pues nadie podría negar que las normas reformadas dicen (Sic) relación con la materia laboral.*”

37. Manifiesta que la Asamblea Nacional es competente para expedir, codificar, reformar y derogar leyes conforme al artículo 120, numeral 6 de la Constitución, por lo que no tiene cabida el argumento de los accionantes respecto de que la Asamblea no tenía competencia para emitir la ley impugnada.
38. Respecto de las reformas a la Ley de Pasantías, la Presidencia manifiesta que el **artículo 2** de la ley impugnada estableció que el estipendio mensual durante el tiempo de pasantías no puede ser menor a la de un tercio del salario básico unificado. Esto, pues “*Con el paso de los años, la legislación laboral se orientó hacia la unificación salarial de manera que se abona desde hace muchos años el actualmente denominado salario básico unificado, superándose el antiguo concepto de salario mínimo vital.*”
39. Señala que por expresa disposición de la norma impugnada, el aporte a la seguridad social se realiza sobre la totalidad de la remuneración. De igual manera, señala que gracias a la norma impugnada la relación de pasantía no puede extenderse por más de seis meses sin convertirse en una relación laboral “*con todas las implicaciones correspondientes.*”
40. Sobre las reformas al Código de Trabajo, en lo referente al contrato de trabajo juvenil regulado por el **artículo 3** de la norma impugnada, indica que tiene como finalidad precautelar el trabajo de la población juvenil. Señala que la contratación de personal juvenil no implica la sustitución de trabajadores, “(...) *por el contrario, siempre ocasiona un incremento del total de trabajadores.*” Manifiesta que para promover el empleo del trabajador juvenil, la norma impugnada indica que el pago del aporte del empleador será cubierto por el Estado hasta por un valor equivalente a dos salarios básicos unificados del trabajador en general por un año, siempre que los contratos juveniles no superen el 20% total de la nómina.
41. Indica que, como segundo incentivo a la contratación juvenil, la norma impugnada estableció como gasto deducible de impuesto a la renta el valor pagado por concepto de remuneración, siempre que el Estado cubra en su totalidad el aporte a la seguridad social.
42. Sobre la reducción y ampliación de la jornada laboral establecidas en el **artículo 4** de la ley impugnada señala que ésta favoreció a los trabajadores, pues la legislación se orienta a que estos conserven sus trabajos, atendiendo a la realidad del país.
43. Respecto de las licencias especiales de maternidad y paternidad reguladas por el **artículo 5** de la norma objetada, la Presidencia indica que permite, opcional y voluntariamente, solicitar una licencia para el padre o la madre, hasta por nueve meses adicionales dentro de los primeros doce meses de vida del hijo, sin remuneración. Señala que esta norma permite que el período de licencia cuente para el cálculo de la

antigüedad; que una vez concluida la licencia ordinaria, los padres puedan solicitar el fondo de cesantía; y, se garantizan las prestaciones de salud de la seguridad social. Arguye que la norma impugnada incluyó una medida razonable y proporcionada, fijando ventajas para los padres.

44. Respecto de las reformas a la Ley de Seguridad Social, en lo referente al seguro de desempleo regulado por el **artículo 6** de la norma impugnada, señala que no se explica la razón para considerar inexecutable el financiamiento del seguro por el solo hecho de no contar con el aporte estatal. Señala que, por el contrario, la norma objetada cumple con lo dispuesto en el artículo 369 de la Norma Suprema que señala que *“La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.”*
45. Por estas consideraciones solicitan que se desechen las demandas presentadas por los accionantes.

### C. De la Asamblea Nacional.

46. Respecto de la alegada inconstitucionalidad de forma, la Asamblea señala que la ley impugnada *“(...) fue sometida a su trámite específico, señalado tanto en la Constitución (...), cuanto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, observando celosamente su tramitología (...); esto es, iniciativa, aceptación a trámite, calificación, asignación a la comisión respectiva, informe para Primer Debate, Primer Debate, informe para Segundo Debate, Segundo Debate, remisión a la Presidencia (...), aprobación definitiva, remisión al Registro Oficial para su publicación.”*
47. La Asamblea Nacional señala que, dada la realidad del país, existe la necesidad de dinamizar al sector con propuestas legislativas que tengan la cualidad de generar un vínculo positivo y de mutuo interés entre los actores de la economía con la juventud. Indica que las pasantías tienen como objetivo provocar la empleabilidad de los jóvenes y promover la experiencia, el conocimiento, la capacitación y formación.
48. De modo general argumenta que es posible la transacción laboral, conforme lo determina el artículo 326, numeral 11, de la Constitución, condicionada a tres circunstancias: a) no implique renuncia de derechos; b) se celebre ante autoridad administrativa; o, c) se celebre ante juez competente. Indica que la precarización laboral está expresamente prohibida.
49. Arguye que la remuneración será justa conforme lo determina el artículo 328 de la Constitución, sin embargo, manifiesta que, bajo el principio de relatividad en la aplicación de derechos, los derechos pueden ser restringidos si existe una circunstancia justificada.
50. Indica que la ley impugnada es una respuesta a la crisis económica del país, pretendiendo una alternativa como opción antes de proceder al despido de los trabajadores.

51. Sobre la seguridad social y la propuesta de un fondo solidario de desempleo conformado con el 1% del aporte patronal, argumenta que fue creado con criterios de redistribución y solidaridad y debe ser entendida desde los parámetros de la justicia, solidaridad y universalidad de la seguridad social.
52. De modo específico, respecto del **artículo 2** de la norma impugnada, indica que existe una voluntad del legislador de crear una oportunidad laboral para las y los jóvenes del país “(...) *al señalar que en el caso de exceder 6 meses de trabajo se deberá generar la relación de dependencia (...)*”. Señala que “(...) *durante el tiempo de la pasantía reconoce un derecho a contar con un estipendio mensual no menor a un tercio del salario básico unificado en base a la realidad actual del país y procurando existan más plazas para los pasantes, precautelando la integridad de las y los jóvenes a contar con afiliación a la Seguridad Social (...)*”.
53. Sobre el **artículo 4** de la norma impugnada, indica que la disminución de la jornada laboral es una medida excepcional, previo acuerdo entre trabajador y empleador, que busca brindar solidez a la producción y estabilidad laboral, en una época de crisis económica mundial. Manifiesta que la norma objetada no solo equipara la desigualdad de oportunidades y estabilidad laboral, sino que mediante el incentivo de la producción nacional, redinamiza la economía y protege el derecho y deber social al trabajo de las personas, como un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía.
54. Respecto de los **artículos 6 y 7** de la norma impugnada, argumenta que el seguro general obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social, que se fundamenta en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia. “*De estos principios sobresalen la solidaridad que indica es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo (...)*”. Arguyen que el seguro de desempleo se encuentra plenamente financiado de forma solidaria por las y los asegurados y su finalidad conlleva a mantener la vida digna de una persona que ha perdido su trabajo.
55. Por lo expuesto, la Asamblea Nacional solicita que en sentencia se desechen las demandas.

#### **D. De la Procuraduría General del Estado.**

56. Respecto de las alegadas inconstitucionalidades de forma, la Procuraduría señala que la norma impugnada respetó el principio de unidad de materia, pues existe relación directa y conexidad entre todos los tópicos abordados por la ley objetada. De igual manera, indica que el procedimiento de aprobación de la norma impugnada se sujetó a lo previsto en los artículos 136 y 137 de la Constitución y a ley de la materia.
57. Sobre las reformas a la Ley de Pasantías, la Procuraduría General del Estado manifiesta que la ley impugnada busca insertar a los jóvenes en el conocimiento universitario y

superior de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, con mecanismos que garanticen el seguro social y su ingreso al ámbito laboral.

58. Sobre la reforma realizada a la jornada laboral manifiesta que el ajuste de la jornada laboral no implica disminución de derechos, “(...) *al contrario, obedecen a la necesidad de acoplarla a la necesidad productiva de la empresa, con lo que se procura proteger la continuidad del trabajo, la estabilidad y la protección del empleo, estableciendo esta medida como excepción mas no como generalidad.*”
59. Respecto del seguro de desempleo indica que las reformas planteadas apuntan a precautelar los derechos de los trabajadores y el fortalecimiento de la solidaridad como principio rector de la seguridad social, precautelando la subsistencia de las personas que se encuentran en estado de desempleo.
60. Por estas consideraciones, la Procuraduría General del Estado solicita que, en sentencia, se rechacen las demandas.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la corte constitucional**

##### **A. Competencia**

61. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con el artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

##### **B. Análisis constitucional**

62. El artículo 79, numeral 5, literal b, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones en las cuales los legitimados activos están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan “*Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.*”<sup>2</sup>
63. Sobre los cargos esgrimidos en cuanto al **artículo 1**, los accionantes alegan que esta norma, al sustituir el texto del artículo 3 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, “*(...) en el tercer inciso se excluy[ó] del régimen de pasantías creado por esta ley a los organismos públicos y semipúblicos, lo cual propici[ó] una clara discriminación (...)*” y vulneró el artículo 66, numeral 4 de la Constitución.
64. Sobre los cargos esgrimidos en torno al **artículo 2** de la ley impugnada, esta Corte observa que los accionantes alegan la vulneración de varias normas constitucionales, sin embargo, su argumento se centra en acusar la regresividad de la norma impugnada,

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 47-15-IN/21.

producto de una disminución considerable del estipendio mensual que reciben los pasantes. De esta manera, los cargos serán analizados a la luz del artículo 11, numeral 8 de la Constitución.

65. En cuanto al **artículo 3** de la norma objetada, los peticionarios indican que la norma impugnada precarizó el empleo y violó lo dispuesto en el artículo 327 de la Norma Suprema, pues añadió una nueva modalidad de contrato denominada “*Contrato de trabajo juvenil*”, y condicionó el pago del aporte del empleador, por parte del estado central, a que las contrataciones bajo esta modalidad no superen el 20% del total de la nómina de trabajadores estables y el tiempo de estos contratos no sea mayor a un año. Los accionantes consideran que la norma impugnada restableció el contrato de trabajo a plazo fijo que, según indican, fue eliminado por la ley de justicia laboral.
66. Respecto de los cargos esgrimidos sobre el **artículo 4** de la ley impugnada, este Organismo verifica que la argumentación de los peticionarios gira en torno a la vulneración del derecho a un salario justo y digno por la reducción de la jornada de trabajo y el salario, por lo que los cargos se analizarán a la luz de los artículos 326, numeral 2 y 328 de la Constitución.
67. En cuanto a los argumentos esgrimidos respecto de los **artículos 5 y 8** de la ley impugnada, esta Corte evidencia que los cargos expuestos se centran en la incompatibilidad constitucional de la licencia para el cuidado de los hijos, sin embargo, los accionantes no han señalado la norma expresa presuntamente transgredida por la norma impugnada. En este sentido, en virtud del principio *iura novit curia* y dados los argumentos del accionante, la Corte analizará este cargo a la luz del artículo 326, numeral 5, de la Norma Suprema.
68. Respecto de los argumentos esgrimidos en torno a los **artículos 6, 7 y disposiciones reformativas y derogatorias segunda y cuarta**, la Corte verifica que los accionantes alegan la vulneración de varias normas constitucionales, sin embargo, su argumento se concentra en acusar la vulneración de los artículos 66, numeral 26; 367; 368; y, 371 de la Constitución, por lo que sistematizará el análisis de los cargos de la siguiente manera: **I.** Sobre el financiamiento del seguro de desempleo, **II.** Sobre los requisitos de acceso al seguro de desempleo; y, **III.** Sobre el aporte patronal del 1% y su carácter solidario.
69. En virtud de lo señalado se plantean los siguientes problemas jurídicos:
  - a. ¿La Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por la forma el artículo 136 de la Constitución?
  - b. ¿La Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por la forma el artículo 137 de la Constitución?



- c. **¿El artículo 1 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo el artículo 66, numeral 4 de la Constitución?**
- d. **¿El artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo el artículo 11, numeral 8 de la Constitución?**
- e. **¿El artículo 3 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo el artículo 327 de la Constitución?**
- f. **¿El artículo 4 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo los artículos 326, numeral 2 y 328 de la Constitución?**
- g. **¿Los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulneran por el fondo el artículo 326, número 5 de la Norma Suprema?**
- h. **¿Los artículos 6, 7 y disposiciones reformativas y derogatorias segunda y cuarta de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulneran por el fondo los artículos 66, número 26; 367; 368; y, 371 de la Carta Suprema?**

### **C. Resolución de los problemas jurídicos**

- a. **¿La Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por la forma el artículo 136 de la Constitución?**
- 70.** Los accionantes alegan la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, pues, según indican, se refiere, por lo menos, a seis materias, lo que vulnera el principio de unidad de materia de las leyes establecido en el artículo 136 de la Norma Suprema.

71. El artículo 136 de la Constitución<sup>3</sup> establece, entre otros requisitos, que los proyectos de ley deben referirse a una sola materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la unidad de materia se vulnera “cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte”<sup>4</sup>. Además, tanto el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente al momento de la expedición de la norma impugnada<sup>5</sup> como el vigente en la actualidad<sup>6</sup> contemplan como requisitos que son calificados por el CAL que el proyecto de ley se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte.
72. De la revisión del trámite legislativo de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, se observa que fue calificada como de urgencia en materia económica, conforme el artículo 140 de la Constitución<sup>7</sup> y la resolución del CAL que la calificó a trámite.<sup>8</sup> De igual manera, tanto en el informe para primer debate como el informe para segundo debate se señaló que la ley trata temas de trascendencia como “(...) *la inclusión de los jóvenes en el empleo, la optimización de la jornada laboral y el seguro de*

<sup>3</sup> Constitución. “Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará”

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulados de 5 de mayo de 2021, párr. 98. Ver también: Sentencia No. 22-13-IN/20 de 9 de junio de 2020, párr. 29. Sentencia No. 003-14-SIN-CC (Caso No. 0014-13-IN y acumulados) de 17 de septiembre de 2014, pág. 34. Sentencia No. 023-15-SIN-CC (Caso No. 0006-11-IN y acumulados) de 1 de julio de 2015, pág. 12

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa [artículo vigente hasta el 10 de noviembre de 2020]. “Art. 56.- *Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos: 1. Que se refiera a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte*” (Énfasis añadido).

<sup>6</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa [artículo sustituido por el artículo 50 de la Ley Reformatoria a la LOFL publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 10 de noviembre de 2020]. “Art. 56.- *Calificación de los proyectos de ley.- El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos: 1. Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte*” (Énfasis añadido).

<sup>7</sup> Constitución. “Art. 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. Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.*”

<sup>8</sup> Asamblea Nacional. Resolución del CAL CAL-2015-2017-106, de 24 de febrero de 2016, mediante el cual se resolvió calificar y remitir para el trámite correspondiente el Proyecto de LEY ORGÁNICA PARA LA OPTIMIZACIÓN DE LA JORNADA LABORAL Y SEGURO DE DESEMPLEO, remitido con el carácter de urgente en materia económica por Rafael Correa Delgado, Presidente de la República, mediante oficio N.º T.7303-SGJ-16-111, de 23 de febrero de 2016.

*desempleo, cuyo fin último consiste en proteger el derecho al trabajo, el mantenimiento del empleo en condiciones dignas y el fortalecimiento de la solidaridad como principio rector de la seguridad social (...)*”.<sup>9</sup>

73. Por su parte, de la norma impugnada se verifica que esta contiene reformas a los siguientes cuerpos normativos: i. Ley de Pasantías en el Sector Empresarial; ii. Código de Trabajo; iii. Ley de Seguridad Social; y, iv. Ley Orgánica de Servicio Público. Si bien son reformas a varios cuerpos normativos, éstas están íntimamente ligadas al derecho al trabajo y la seguridad social por lo que las normas impugnadas se muestran objetiva y razonablemente en el núcleo temático de la ley.
74. En definitiva, no vulneran el principio de unidad de materia dado que las normas impugnadas buscan regular aspectos propios del derecho al trabajo, por lo que se concluye que la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo guarda conformidad con el artículo 136 de la Norma Suprema.

**b. ¿La Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por la forma el artículo 137 de la Constitución?**

75. Los accionantes señalan que la norma impugnada no fue sometida a dos debates como determina el artículo 137 de la Carta Suprema, “(...) *ya que en el primer debate se conoció y se trató como Proyecto de Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo, y en el segundo debate se lo aprobó como Proyecto de Ley Orgánica del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.*” Indican que el contenido de la norma sometida a primer debate fue distinto al conocido en segundo debate, como fue el caso de la inclusión de nuevas disposiciones referentes al permiso sin remuneración por nueve meses, por lo que, de igual manera, se vulneró el artículo 137 de la Constitución.
76. El artículo 137 de la Constitución señala:

*“Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.*

*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, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.*

---

<sup>9</sup> Asamblea Nacional. Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social. Informe para primer debate, pág. 14. Informe para segundo debate, pág. 18.

*Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea 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 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.”*

77. De la información remitida por la Asamblea Nacional, se constata que la ley fue sometida a dos debates: **i.** el primero, el 7 de marzo de 2016, cuyo informe fue remitido el 4 de marzo del mismo año por la asambleísta Marllely Vásconez, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; y, **ii.** el segundo, el 15 y 17 de marzo de 2016, cuyo informe fue remitido el 12 de marzo por la misma legisladora.<sup>10</sup>
78. Cabe mencionar que en los informes para primer<sup>11</sup> y segundo debate<sup>12</sup> consta, como conclusión general, la moción de la asambleísta ponente para que la norma impugnada, denominada inicialmente como proyecto de Ley Orgánica para la Optimización de la Jornada Laboral y Seguro de Desempleo, se denomine “**Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Protección del Empleo y Seguro de Desempleo.**” Énfasis agregado
79. De igual manera, en el texto propuesto de articulado del proyecto de ley del informe para segundo debate de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Protección del Empleo y Seguro de Desempleo,<sup>13</sup> consta, como artículo 5, reformas al Código de Trabajo referentes a la licencia o permiso sin remuneración para el cuidado de los hijos; norma que fue debatida y aprobada en el segundo debate.
80. La incorporación de modificaciones al proyecto de ley por parte del ponente en el segundo debate es procedente conforme lo determina el quinto inciso del artículo 61, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:
- “(…) *El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión. Durante el segundo debate el o la ponente podrá incorporar cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno.* (…)” Énfasis agregado.
81. Finalizado el segundo debate, mediante oficio N° PAN-GR-2016-6577, Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidente de la Asamblea Nacional remitió al economista Rafael Correa Delgado, Presidente de la República, el proyecto aprobado de Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Protección del Empleo y Seguro de Desempleo para

<sup>10</sup> De las actas remitidas por la Asamblea Nacional (372, de 7 de marzo de 2016, 392, 374, de 15 de marzo de 2016 y 374-A, de 17 de marzo de 2016), se constata el cumplimiento de los requisitos de existencia de informes de comisión y quorum de reunión y aprobación.

<sup>11</sup> Asamblea Nacional. Informe para primer debate, pág. 14.

<sup>12</sup> Asamblea Nacional. Informe para segundo debate, pág. 18.

<sup>13</sup> Asamblea Nacional. Informe para segundo debate, pág. 25.

que lo sancione u objete, de conformidad a lo establecido en los artículos 137 de la Carta Mayor y 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

82. La Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Protección del Empleo y Seguro de Desempleo fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de marzo de 2016, por lo que fue publicada en el Registro Oficial N° 720, de 28 de marzo de 2016.
83. Dado que la norma impugnada ha respetado el procedimiento establecido por la Constitución y Ley Orgánica de la Función Legislativa, de conformidad con el artículo 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,<sup>14</sup> esta Corte no encuentra vicios de inconstitucionalidad por la forma.
- c. ¿El artículo 1 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo el artículo 66, numeral 4 de la Constitución?**

84. Los accionantes alegan que esta norma, al sustituir el texto del artículo 3 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, “(...) *en el tercer inciso se excluy[ó] del régimen de pasantías creado por esta ley a los organismos públicos y semipúblicos, lo cual propici[ó] una clara discriminación (...)*” y vulneró el artículo 66, numeral 4 de la Constitución.
85. Cabe mencionar que los argumentos de la parte requirente se agotan en lo señalado en párrafos anteriores, sin embargo, esta Corte considera pertinente señalar que la norma impugnada establece que se excluyen del régimen de pasantías creado por la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, los organismos públicos y semipúblicos. Esto, pues el artículo 1 de la Ley *in examine* señala que:

*“Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto la creación, funcionamiento y mantenimiento de puestos de pasantía en el sector privado.”*

86. Así, la Corte verifica que Ley de Pasantías en el Sector Empresarial tiene por objeto regular el régimen de pasantías en el sector privado. Este Órgano Constitucional considera que el hecho de que un cuerpo normativo excluya a un determinado grupo o sector en razón de su ámbito de regulación es procedente y no transgrede, en los términos alegados por el accionante, al artículo 66, numeral 4 de la Constitución.
87. Esto, sin dejar de mencionar que las pasantías en el sector público se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Servicio Público.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 114.- *El control formal de constitucionalidad tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la ley que regula la Función Legislativa, y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia.*”

<sup>15</sup> Ley Orgánica de Servicio Público. “Art. 59.- *Convenios o contratos de pasantías y prácticas.- Las instituciones del sector público podrán celebrar convenios o contratos de pasantías con estudiantes de institutos, universidades y escuelas politécnicas, respetando la equidad y paridad de género, discapacidad*



**d. ¿El artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo el artículo 11, numeral 8 de la Constitución?**

88. Los peticionarios indican que la norma impugnada disminuyó el estipendio de los pasantes en el sector empresarial a un valor “*no menor a un tercio del salario básico unificado*”, cuando en el artículo reformado constaba un estipendio por una cantidad “*no inferior a la del salario mínimo sectorial*”. Señalan que la norma impugnada vulnera el principio de progresividad y no regresividad de derechos, “*(...) puesto que disminuye considerablemente el estipendio o pago mensual de los pasantes por su actividad (...)*”.
89. De igual manera, los accionantes indican que la norma impugnada propicia la precarización del empleo al limitar la pasantía a seis meses y no obligar al empresario o empleador a la contratación regular e indefinida.
90. La Corte verifica que la norma impugnada sustituyó el texto del artículo 7 de la Ley de Pasantías, estableciendo que la duración de las pasantías será normada por el organismo del sistema de educación superior y no podrá prolongarse por más de seis meses. De igual manera, señala que el estipendio mensual por el tiempo que dure la pasantía no será menor a un tercio del salario básico unificado. La norma *in examine* indica que en todos los casos se afiliará a la seguridad social al pasante y el aporte será por la totalidad del salario básico unificado vigente. Para finalizar, la norma objetada señala que el ministerio del ramo determinará los porcentajes mínimos de inclusión de pasantes en cada empresa en función de la actividad y del tamaño de las mismas.
91. Previo a que esta Corte se pronuncie sobre la supuesta existencia de regresividad en la norma impugnada, es necesario realizar algunas puntualizaciones respecto del régimen de pasantías y los principios del derecho al trabajo que le son aplicables.
92. El artículo 11, numeral 6 de la Constitución señala:

*“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:*

*6. Todos los principios y los derechos son **inalienables**, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.” Énfasis agregado*

93. La inalienabilidad de los derechos fundamentales implica la imposibilidad de renuncia a la titularidad de esos derechos y la prohibición al poder público de disponer de aquellos mediante la implementación de normas arbitrarias que pretendan menoscabar de forma injustificada su ejercicio. De esta manera, los órganos del poder público se encuentran impedidos de implementar fórmulas de disposición y limitación de un derecho fundamental que no se encuentren debidamente justificadas.

---

y la interculturalidad, así mismo, las instituciones del Estado podrán celebrar convenios de práctica con los establecimientos de educación secundaria.”

94. Es necesario recalcar que existen obligaciones establecidas en la Constitución que implican la proscripción al poder público y que no están a disposición ni siquiera del legislador, como es el caso en el cual se prohíbe la disposición de un derecho fundamental por fuera de los límites establecidos por la Constitución.
95. El artículo 33 de la Norma Política señala:

*“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.”*

96. La inalienabilidad del derecho al trabajo no se encuentra solo reconocida de forma general en el artículo 11, número 6, de la Constitución. La esencia de este derecho conlleva principios propios específicos como el principio de intangibilidad reconocido por el artículo 326, número 2, de la Carta Fundamental:

*“Art. 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.” Énfasis agregado*

97. Este principio debe ser observado por las autoridades del poder público al momento de la toma de decisiones propias de su competencia. Respecto de la intangibilidad del derecho al trabajo, la Corte Constitucional ha señalado:

*“Por su parte, el artículo 326 de la Constitución consagra los principios que sustentan el derecho al trabajo, entre los cuales determina: "El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios (...) 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario; 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". Los principios transcritos, consagran la irrenunciabilidad de los derechos laborales y el principio indubio pro operario -aplicación de la norma más favorable al trabajador.*

*La Corte Constitucional del Ecuador, respecto a este derecho manifestó: "el derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de indubio pro operario constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano.”<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 093-14-SEP-CC.

**98.** El Profesor Julio César Trujillo señala que el principio de intangibilidad implica la prohibición al poder público de desconocer, mediante leyes, los derechos de los que gozan los trabajadores y desmejorar las condiciones, derechos y prestaciones que se encuentran establecidas legalmente.<sup>17</sup>

**99.** De igual manera, la Corte Constitucional ha señalado que:

*"Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles". La intangibilidad, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua, es aquello "Que no debe o no puede ser tocado". Indudablemente, el participio del verbo tocar no está direccionado a la tangibilidad física, sino al hecho de que, quien debe aplicar el derecho laboral no puede hacer abstracción de su contenido."*<sup>18</sup>

**100.** En el caso concreto, la pasantía en el sector privado es un régimen especial regulado por la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial. De esta manera, tal y como lo define el artículo 2 de la ley en mención, pasante es el *"Alumno o estudiante matriculado en el segundo año o en años superiores de un Centro de Estudios de Nivel Superior y que concurra normalmente a los correspondientes períodos lectivos."*

**101.** De conformidad con la Ley de Pasantías, la relación jurídica existente entre las empresas y los pasantes se establecerá mediante un contrato de pasantía y *"No será de carácter laboral; por lo tanto, no serán aplicables a ésta, las normas del Código de Trabajo y demás leyes laborales."*

**102.** Esta Corte verifica que si bien el régimen de pasantías no puede ser asimilado al régimen establecido en el Código de Trabajo, existen principios generales que son transversales a los trabajadores como son la intangibilidad, la inalienabilidad, la irrenunciabilidad y la progresividad, y alcanzan a la persona con independencia del régimen al que esté sometido.

**103.** En esta línea, en el presente caso, resulta relevante determinar si la reforma introducida por la norma impugnada es de carácter regresivo y, de ser el caso, si se adoptó con una cuidadosa consideración y justificación.<sup>19</sup>

**104.** La norma impugnada establece que los pasantes recibirán un estipendio mensual no menor a un tercio del salario básico unificado. Por otro lado, el régimen derogado determinaba que el estipendio mensual será una cantidad no inferior a la del salario mínimo sectorial fijado por la Comisión de Salarios Mínimos:

<b>ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE PASANTÍAS (DEROGADO)</b>	<b>ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE PASANTÍAS (VIGENTE)</b>
---	--

<sup>17</sup> Julio César Trujillo, *Derecho del Trabajo*, Tomo I., 2ª ed., Quito, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1986, p. 52.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia .N.º 063-10-SEP-CC.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 83-16-IN/21.

<p><i>“Art. 7.- PENSION DE PASANTIA Y SEGURIDAD SOCIAL.- Los pasantes recibirán como pensión de pasantía mensual, una cantidad <b>no inferior a la del salario mínimo sectorial</b> fijado por la Comisión de Salarios Mínimos para la rama de actividad que corresponda a la carrera que cursa el pasante o, de no haberlo, por el salario o sueldo mínimo sectorial similar a otra carrera.</i></p> <p><i>Además de dicho salario la pensión comprenderá el valor mensualizado equivalente a los siguientes componentes salariales: Compensación por el Alto Costo de la Vida, Bonificación Complementaria, Décimos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto sueldos, y Compensación por Transporte. Dicha pensión se la fijará en proporción al horario de labores con relación a la jornada laboral completa.</i></p> <p><i>Además, los pasantes serán obligatoriamente afiliados al régimen de seguridad social y gozarán de treinta días de vacaciones anuales con derecho a percibir una pensión completa de pasantía.”<sup>20</sup></i> Énfasis agregado</p>	<p><b>“Art. 2.- Sustitúyase el texto del artículo 7, por el siguiente texto:</b></p> <p><i>Art. 7.- Pensión de pasantías y seguridad social.- La duración de las pasantías será normada por el organismo regulador del Sistema de Educación Superior y no podrá prolongarse sin generar relación de dependencia por más de seis meses. Durante el tiempo de la pasantía deberá acordarse la cancelación de un estipendio mensual <b>no menor a un tercio del salario básico unificado</b>. En todos los casos se afiliará a la Seguridad Social al pasante y la empresa aportará en su totalidad lo correspondiente a la afiliación sobre el equivalente al salario básico unificado vigente. El Ministerio rector del Trabajo determinará los porcentajes mínimos de inclusión de pasantes en cada empresa en función del tipo de actividad y del tamaño de las mismas.”</i> Énfasis agregado</p>
---	--

**105.** Por tanto, se verifica que existe una disminución del estipendio mensual de los pasantes que puede considerarse una medida regresiva; sin embargo, es necesario verificar si esta tiene una justificación suficiente conforme a los elementos señalados en el párrafo 103 *supra*.

**106.** Esta Corte ha señalado que:

*“(…) la no regresividad de los derechos está dentro de los principios que enriquecen el valor de la justicia que implica que el “contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas (...) será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos” (...) el principio de no regresividad de los derechos contempla la adecuación jurídica de las normas, leyes, reglamentos, ordenanzas, resoluciones a los preceptos constitucionales y los tratados*

<sup>20</sup> Ley de Pasantías. Norma derogada el 28 de marzo de 2016 por la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.

*internacionales, correspondiendo esta obligación a la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, adecuación que -reiteramos- debe ser formal y material para garantizar la dignidad del ser humano de las comunidades, pueblos y nacionalidades.”<sup>21</sup>*

**107.** De igual manera, ha indicado que el principio de no regresividad implica que si un derecho, en su configuración, alcanzó determinado nivel de protección; dicho nivel no puede ser menoscabado de forma injustificada, a partir de una regulación normativa:

*“Así, el principio constitucional de no regresividad se constituye en un límite a la potestad legislativa y al principio de libertad de configuración normativa, en tanto todo acto normativo que desarrolle un derecho constitucional, debe efectuar todos los esfuerzos por respetar su grado de protección expresamente reconocido, so pena de incurrir en una inconstitucionalidad”<sup>22</sup>*

**108.** El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General N.º 3 señaló que:

*“9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas "para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]". La expresión "progresiva efectividad" se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. (...) Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.” Énfasis agregado*

**109.** De lo señalado, *“se desprende que el ejercicio de los derechos constitucionales -sobre todo aquellos cuya satisfacción se expresa en la percepción de un beneficio económico-, no puede ser disminuido sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución de la República o alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad, y debe haberle precedido la más cuidadosa consideración para su adopción.”<sup>23</sup>*

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia N.º 005-13-SIN-CC.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencias N.º 037-16-SIN-CC y 049-16-SIN-CC.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 83-16-IN/21.



110. De esta manera, la Corte deberá verificar: (i) que exista un retroceso en el desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de un derecho; (ii) que la medida regresiva está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos; y (iii) que a la medida regresiva le haya precedido la “*consideración más cuidadosa*” frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas tendientes a la optimización de recursos.<sup>24</sup>
111. Como primer elemento (i), la Corte verifica que la norma impugnada establece un estipendio no menor a un tercio del salario básico unificado, en contraste con la norma derogada que establecía un estipendio no inferior a la del salario mínimo sectorial fijado por la Comisión de Salarios Mínimos. Es decir, la norma impugnada contiene una reducción considerable del estipendio que reciben los pasantes, lo cual evidentemente resulta una medida regresiva de los principios de intangibilidad, inalienabilidad e irrenunciabilidad del derecho al trabajo.
112. Como segundo elemento (ii), la Corte verifica que la Presidencia, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado han señalado, de modo general, que la norma impugnada tiene como finalidad que los estudiantes puedan adquirir y desarrollar sus destrezas y conocimientos en las diferentes actividades productivas, de conformidad con el artículo 334 de la Constitución. De igual manera, las autoridades han señalado que la norma objetada tiene como finalidad garantizar el derecho al trabajo de los pasantes, conforme lo señala el artículo 33 de la Norma Suprema. De esta manera, la Corte constata que la medida busca, en principio, garantizar los derechos reconocidos por los artículos 33 y 334 de la Constitución, por lo que considera que, *prima facie*, la norma está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos.
113. Como tercer elemento (iii) a la Corte le corresponde verificar que a la medida regresiva le haya precedido la “*consideración más cuidadosa*”. *Esto se refiere a la verificación de todas las medidas alternativas de aprovechamiento de recursos, antes de adoptar la medida restrictiva (...).*”
114. Del expediente legislativo y de la exposición de motivos de la norma impugnada, la Corte verifica que no existen razones suficientes por las cuales se haya adoptado la disminución del estipendio de los pasantes a un tercio del salario básico unificado. Esto, ya que los considerandos de la norma impugnada se limitan a reproducir el contenido de los artículos 34; 38; 43; 44; 120, numeral 6; 284; 325; 326; 327; 328; 340; 367; 368; 369; 370; y, 371 de la Constitución.
115. De esta manera, lejos de establecer la conveniencia o no de una u otra medida, del expediente constitucional se verifica que la emisión de la norma impugnada no le precedió un ejercicio de “*consideración más cuidadosa*” para determinar una regresión en el efectivo goce del derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa.

---

<sup>24</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de la Naciones Unidas, en la Observación General N.º 3. De igual manera, el test ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional de Colombia.

116. Este Órgano es enfático en señalar que el hecho de que una persona se encuentre en un régimen especial como es el caso de las pasantías, no es justificativo para transgredir principios que protegen la dignidad humana y se encuentran constitucionalmente reconocidos.

117. Por las razones expuestas, la Corte concluye que el artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, que sustituyó el texto del artículo 7 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, contraría el principio de no regresividad prescrito por el artículo 11, numeral 8 de la Constitución.

**e. ¿El artículo 3 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo el artículo 327 de la Constitución?**

118. En cuanto al **artículo 3** de la norma objetada, los requirentes indican que la norma impugnada precarizó el empleo y violó lo dispuesto en el artículo 327 de la Norma Suprema, pues añadió una nueva modalidad de contrato denominada “*Contrato de trabajo juvenil*”, y condicionó el pago del aporte del empleador, por parte del estado central, a que las contrataciones bajo esta modalidad no superen el 20% del total de la nómina de trabajadores estables y el tiempo de estos contratos no sea mayor a un año. Los accionantes consideran que la norma impugnada restableció el contrato de trabajo a plazo fijo que, según indican, fue eliminado por la ley de justicia laboral.

119. La Corte verifica que la norma impugnada añadió una modalidad de trabajo denominada “*Del contrato de trabajo juvenil*”. En este sentido, establece el régimen bajo el cual operará este tipo de contratación. La Corte constata que la norma impugnada indica que el trabajo juvenil es el convenio por el cual se vincula laboralmente a una persona joven comprendida entre los dieciocho (18) y veintiséis (26) años, con la finalidad de impulsar el empleo juvenil en relación de dependencia. La norma objetada indica que el número o porcentaje mínimo de trabajadores entre 18 y 26 años será regulado por el Ministerio del Trabajo.

120. De igual manera, la norma *in examine* establece que la contratación del empleo juvenil no implica la sustitución de trabajadores que mantienen una relación laboral estable y directa, por lo que la utilización de esta modalidad contractual siempre implicará aumento del número total de trabajadores. La norma en cuestión establece regulaciones respecto de los aportes a la seguridad social y la forma en la que deben celebrarse este tipo de contratos.

121. Al respecto, de la lectura de la norma impugnada, la Corte verifica que ésta contiene regulaciones sobre una modalidad de trabajo que tiene como finalidad vincular laboralmente y de forma estable a jóvenes comprendidos entre los 18 y 26 años de edad. De igual manera, la Corte constata que la norma impugnada, al establecer que el pago del empleador será cubierto por el Estado Central hasta dos salarios básicos unificados por un año siempre que el número de contratos no supere el 20%, lo hace en el marco

de las atribuciones otorgadas el legislador en virtud del principio de libre configuración legislativa del derecho al trabajo.<sup>25</sup>

122. Por estas razones, la Corte no encuentra que la disposición acusada contravenga el artículo 327 de la Constitución, en los términos alegados por los accionantes.

**f. ¿El artículo 4 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo los artículos 326, numeral 2 y 328 de la Constitución?**

123. Respecto del artículo 47.1, agregado al Código de Trabajo por la norma impugnada, los accionantes indican que la norma impugnada reduce la jornada de trabajo hasta 30 horas laborables con la correspondiente rebaja del salario, lo que implica un retroceso en materia de derechos.

124. Manifiestan que, a pesar de que la norma impugnada señala que la reducción de la jornada será solo previo acuerdo entre las partes, esto no responde a la realidad, pues el empleado estará obligado a aceptar las condiciones del empleador ante la advertencia de un inminente despido intempestivo.

125. Los accionantes indican que esta disminución en el salario implica también una reducción en el pago de fondos de reserva, décimo tercera y cuarta remuneración, vacaciones y jubilación patronal.

126. Por otro lado, los accionantes señalan que la norma impugnada vulnera derechos, pues “(...) *crea trabajadores con distintos derechos: unos que cobran su salario completo y otros que lo verán reducido.*” De igual manera, señalan que la disminución de la jornada laboral nada tiene que ver con el impulso del empleo.

127. Respecto del artículo 47.2, agregado al Código de Trabajo, los peticionarios señalan que la norma impugnada estableció “(...) *una prolongación de la jornada de trabajo de ocho hasta diez horas diarias, lo que implica la limitación del trabajo en horas suplementarias y extraordinarias, y por tanto, la disminución de la remuneración (...)*”.

128. El inciso tercero del artículo 328 de la Constitución señala:

*“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.”*

129. La Corte Constitucional ha indicado que los valores que se deben al trabajador son derechos laborales intangibles y que no pueden ser restringidos por ninguna norma jurídica:

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia N.º 61-12-IN/21.

*“En cuanto a que el pago de valores que por mandato legal podrían corresponder a los trabajadores (...) no puede supeditarse a la existencia de disponibilidad presupuestaria, ya que los derechos laborales son **irrenunciables e intangibles** (artículo 326, numeral 2 de la CRE), y por tanto, es acertada la invocación de las normas constitucionales que disponen que, en materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia, y que ninguna norma jurídica puede restringir el contenido de los derechos y garantías constitucionales.”<sup>26</sup> Énfasis agregado*

- 130.** El inciso tercero del artículo 328 de la Norma Suprema no contiene una prohibición absoluta a la disminución de las remuneraciones. La norma es bastante clara al establecer que esta disminución es posible, pero solo con “(...) **autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley.**”
- 131.** La Corte verifica que el artículo 4 de la Norma introduce dos artículos a continuación del artículo 47 del Código del Trabajo. El primero -47.1- estableció la posibilidad de que, en casos excepcionales, previo acuerdo entre empleador y trabajador o trabajadores, y por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo referida en el artículo 47 del Código de Trabajo podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales.
- 132.** El segundo artículo -47.2- establece la posibilidad de pactar por escrito de manera excepcional, en razón de la naturaleza del trabajo y de acuerdo a la normativa del Ministerio de Trabajo, que se labore en jornadas que excedan las ocho horas diarias, siempre que no supere el máximo de 40 horas semanales ni de diez al día, en horarios que se podrán distribuir de manera irregular en los cinco días laborables de la semana.
- 133.** Respecto del primer artículo, la Corte verifica que la norma impugnada es clara al establecer que la disminución de la jornada de trabajo y la correspondiente disminución de la remuneración podrá darse en casos excepcionales y solo **previo acuerdo entre empleador y trabajador**. Este acuerdo lleva implícita la voluntad y autorización del trabajador de reducir su jornada de trabajo y, por ende, su remuneración.
- 134.** Sobre la alegación de los accionantes en cuanto a que el acuerdo de voluntades establecido por la norma impugnada no responde a la realidad de un posible despido intempestivo, cabe señalar que la norma objetada es también clara al indicar que el acuerdo entre las partes es una condición necesaria para la reducción de la jornada. De igual manera, si el trabajador se viere sometido a presiones irregulares tiene pleno derecho de acudir a las instancias correspondientes y poner en su conocimiento tales anomalías.
- 135.** En el caso de producirse despidos intempestivos, la norma señala que “(...) *las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida por el trabajador antes del ajuste de la jornada (...)*”. Es decir, ante un despido

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia N° 052-10-SEP-CC.

intempestivo, el trabajador está, de igual manera, plenamente facultado para acudir ante las autoridades correspondientes y reclamar el pago de su indemnización.

**136.**Respecto del segundo artículo, la Corte verifica que también establece la necesidad de un acuerdo entre las partes para laborar en jornadas que excedan las ocho horas diarias, siempre que no supere el máximo de 40 horas semanales. Sin embargo, la misma norma, en su parte final señala que: “*Las horas que excedan el límite de las cuarenta horas semanales o diez al día, se las pagará de acuerdo a lo establecido en el artículo 55 de este Código.*”<sup>27</sup> Es decir, las horas que excedan el límite establecido se pagarán con el recargo correspondiente por horas suplementarias y extraordinarias. De esta manera, la Corte verifica que no existe una disminución no autorizada de la remuneración.

**137.**Por estas consideraciones, la Corte verifica que el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, se ajusta materialmente a lo establecido por los artículos 326, numeral 2 y 328 de la Constitución.

**g. ¿Los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulneran por el fondo el artículo artículo 326, numeral 5 de la Norma Suprema?**

**138.**Los accionantes señalan que la norma *in examine* añade un artículo que establece un derecho de licencia o permiso opcional y voluntario, sin remuneración, hasta por nueve meses luego de terminada la licencia o permiso por maternidad o paternidad. Señala que es un inconveniente que “*(...) la licencia de maternidad se prolongue opcionalmente más de los tres meses pero sin remuneración.*”

**139.**Indican que el hecho de que los padres o uno de ellos pueda solicitar el pago del fondo de cesantía a partir del día 61, “*(...) bien puede ayudar en algo, de todas maneras perjudica en virtud de que ese fondo es para aprovecharlo íntegramente al quedar sin trabajo, es por ello que, entre otros asuntos, la retención indebida de este beneficio*

---

<sup>27</sup> Código de Trabajo. “Art. 55.- Remuneración por horas suplementarias y extraordinarias.- Por convenio escrito entre las partes, la jornada de trabajo podrá exceder del límite fijado en los artículos 47 y 49 de este Código, siempre que se proceda con autorización del inspector de trabajo y se observen las siguientes prescripciones: 1. Las horas suplementarias no podrán exceder de cuatro en un día, ni de doce en la semana; 2. Si tuvieren lugar durante el día o hasta las 24H00, el empleador pagará la remuneración correspondiente a cada una de las horas suplementarias con más un cincuenta por ciento de recargo. Si dichas horas estuvieren comprendidas entre las 24H00 y las 06H00, el trabajador tendrá derecho a un ciento por ciento de recargo. Para calcularlo se tomará como base la remuneración que corresponda a la hora de trabajo diurno; 3. En el trabajo a destajo se tomarán en cuenta para el recargo de la remuneración las unidades de obra ejecutadas durante las horas excedentes de las ocho obligatorias; en tal caso, se aumentará la remuneración correspondiente a cada unidad en un cincuenta por ciento o en un ciento por ciento, respectivamente, de acuerdo con la regla anterior. Para calcular este recargo, se tomará como base el valor de la unidad de la obra realizada durante el trabajo diurno; y, 4. El trabajo que se ejecutare el sábado o el domingo deberá ser pagado con el ciento por ciento de recargo.”



*causa inconvenientes (...)*". Señalan que la exoneración del pago del 35% de recargo establecida en la norma impugnada va en contradicción con las normas constitucionales.

- 140.**La Corte verifica que la norma impugnada añade un artículo innumerado a continuación del 152 del Código de Trabajo, a través del cual se establece el derecho de los trabajadores para que, concluida la licencia o permiso de maternidad o paternidad, soliciten una licencia opcional y voluntaria sin remuneración, hasta por nueve meses adicionales, para atender al cuidado de los hijos, dentro de los primeros doce meses de vida del niño o niña. La norma señala que el período que dure la licencia será computable a efectos de antigüedad. De igual manera, la norma *in examine* habilita a los padres a solicitar, dentro de los 3 días posteriores a la terminación de la licencia de paternidad o maternidad, los fondos de cesantía, los mismos que serán entregados el día 61 contado a partir de la solicitud.
- 141.**La norma impugnada señala que se garantizarán las prestaciones de salud por parte de la seguridad social e indica que los empleadores podrán celebrar contratos eventuales para reemplazar al trabajador en uso de la licencia sin la necesidad de pagar el 35% de recargo establecido en el artículo 17 del Código de Trabajo.<sup>28</sup> Para finalizar, la norma objetada señala que *"Si luego del uso de la licencia sin remuneración a la que se acoga el padre o la madre fuesen despedidos por este hecho, se considerará despido ineficaz."*
- 142.**La Corte evidencia que la norma impugnada instaura un derecho en favor de los padres y madres, pues les permite la posibilidad de acogerse a una licencia opcional, sin remuneración, hasta por nueve meses, luego de terminada la licencia por maternidad o paternidad, para el cuidado de sus hijos.
- 143.**La norma objetada deja a la voluntad del padre o madre la posibilidad de acogerse a esta licencia sin remuneración. Es razonable que mientras dure esta licencia el trabajador no reciba una remuneración, pues no se encuentra prestando su servicio o ejerciendo sus labores. Es por esto que la norma impugnada establece la posibilidad de que los trabajadores puedan retirar sus fondos de cesantía, pues, ante la falta de una remuneración, es también razonable que la norma habilite a los trabajadores a disponer de estos fondos. La Corte hace énfasis en que la norma impugnada no obliga a los trabajadores a retirar sus fondos de cesantía; al contrario, deja en las manos del trabajador esa decisión.

---

<sup>28</sup> Código de Trabajo. "Art. 17.- (...)

*También se podrán celebrar contratos eventuales para atender una mayor demanda de producción o servicios en actividades habituales del empleador, en cuyo caso el contrato no podrá tener una duración mayor de ciento ochenta días continuos o discontinuos dentro de un lapso de trescientos sesenta y cinco días. Si la circunstancia o requerimiento de los servicios del trabajador se repite por más de dos períodos anuales, el contrato se convertirá en contrato de temporada. El sueldo o salario que se pague en los contratos eventuales, tendrá un incremento del 35% del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador.  
(...)"*

144. Adicionalmente, es necesario recalcar que la madre tiene derecho a una licencia por maternidad remunerada por tres meses a raíz del parto. De esta manera, es lógico que la licencia adicional voluntaria no sea remunerada.

145. Por otro lado, la norma impugnada señala que los contratos eventuales para cubrir la ausencia de los trabajadores con licencia están exentos del pago del 35% de recargo establecido en el artículo 17 del Código de Trabajo. Al respecto, la Corte evidencia que el recargo del 35% al que se refiere el artículo 17 del Código de Trabajo se da en virtud de la necesidad de contratación de personal adicional para “atender una mayor demanda”, lo que no es el caso de la contratación para cubrir la ausencia de una persona en uso de su licencia o permiso sin remuneración. De igual manera, esta Corte considera que la exención establecida por la norma impugnada responde al principio de libre configuración legislativa.

146. Para finalizar, la norma impugnada establece una protección a quienes se acojan a esta licencia sin remuneración, señalando expresamente que “*Si luego del uso de la licencia sin remuneración a la que se acoja el padre o la madre fuesen despedidos por este hecho, se considerará despido ineficaz*”, lo que dará lugar a las indemnizaciones establecidas en la Ley.

147. Es necesario recordar que esta Corte ha señalado que “*Las mujeres en general y aquellas que deciden embarazarse, que se encuentran en licencia de maternidad o en periodo de lactancia en particular, son titulares de varios derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (...)*” por ende, “*(...) están protegidas por norma constitucional y por la jurisprudencia de esta Corte y, en consecuencia, toda terminación de una relación laboral de una mujer embarazada, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia se debe presumir discriminatoria si la entidad responsable no demuestra lo contrario.*”<sup>29</sup>

148. Por estas consideraciones, la Corte concluye que los artículos 5 y 8 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, al instaurar el derecho a la licencia o permiso sin remuneración para el cuidado de los hijos, no se contraponen al derecho de los trabajadores de desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar conforme lo determina el artículo 326, numeral 5 de la Constitución.

**h. ¿Los artículos 6, 7 y disposiciones reformativas y derogatorias segunda y cuarta de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, vulnera por el fondo los artículos 367, 368 y 371 de la Carta Suprema?**

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia N.º 3-19-JP y acumulados.

149. La Corte verifica que los cargos esgrimidos por los accionantes se centran en acusar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por: **i.** Instaurar un sistema de financiamiento del seguro de desempleo sin el aporte estatal; **ii.** Crear requisitos irracionales, abusivos e inconstitucionales de acceso al seguro de desempleo; y, **iii.** Señalar que el 1% del aporte patronal pasará a un fondo solidario, despojando al afiliado del valor completo del aporte.

### **I. Sobre el financiamiento del seguro de desempleo.**

150. El inciso primero del artículo 367 de la Carta Fundamental señala que el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá los contingentes de la población. Esta norma indica que las contingencias de la población serán cubiertas a través del seguro universal obligatorio y sus regímenes especiales.

151. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a la seguridad social “(...) es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.”<sup>30</sup>

152. En tal sentido, el artículo 369 de la Norma Suprema señala que el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley.

153. Por su parte, la Observación General N° 19, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas señaló que el derecho a la seguridad social requiere “(...) para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, con independencia de que esté compuesto de uno o varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.”<sup>31</sup>

154. La exigencia de un sistema debidamente financiado toma relevancia cuando su finalidad es asegurar el acceso a todas las prestaciones propias del derecho a la seguridad social. La sostenibilidad, la solidaridad y la eficiencia en el manejo de los recursos del sistema de seguridad social, son criterios de administración que permiten no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantizan que las futuras generaciones también puedan hacerlo.

155. El artículo 368 de la Constitución señala:

---

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Muelle Flores vs. Perú, p. 49.

<sup>31</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Observación General N° 19, p. 4.

*“El sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.”*

156. De esta manera, resulta imperante que las prestaciones propias del derecho a la seguridad social tengan un sustento económico. Esta Corte ha señalado que *“Como parte del derecho a la seguridad social existen diversas prestaciones, algunas de ellas consisten en un beneficio económico, las cuales, por norma constitucional, deben crearse únicamente cuando estén debidamente financiadas (...)”*.<sup>32</sup>

157. Esta Corte ha sido enfática al demandar de las autoridades públicas un tratamiento técnico a la materia de seguridad social y ha proscrito el planteamiento de beneficios que no tengan el debido financiamiento y que pongan en peligro la sostenibilidad de los distintos fondos prestacionales administrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.<sup>33</sup>

158. Sin embargo, el financiamiento de las prestaciones de seguridad social se encuentra establecido en el inciso primero del artículo 371 de la Constitución, norma que señala:

*“Artículo 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.”*

159. Los accionantes indican que, en virtud de la norma descrita, es necesario el aporte estatal para el financiamiento del seguro de desempleo.

160. Esta Corte considera que si bien el artículo 371 de la Carta Mayor señala las vertientes con las cuales se financian las prestaciones de la seguridad social, no necesariamente deben confluir todas en el financiamiento de una determinada prestación, pues son la Constitución y ley las que definen los casos en los cuales es esencial el aporte y contribución del Estado.

161. En este sentido, a manera de ejemplo, el artículo 359 de la Norma Fundamental señala que *“Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado.”* De igual manera, el artículo 373 señala que *“El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio [y] se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo.”* Énfasis agregado

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 23-18-IN/19, p. 10.

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencias N° 23-18-IN/19, p. 11, 83-16-IN/21 y 75-16-IN/21.

**162.** El artículo 4 de la Ley de Seguridad Social señala que las prestaciones del seguro general obligatorio se financiará, entre otros, con la “(...) *contribución financiera obligatoria del Estado, para cada seguro, en los casos que señala esta Ley (...)*”. Así, por ejemplo, el artículo 166 de la misma ley señala que el fondo presupuestario de pensiones financiará las prestaciones básicas de invalidez, vejez y muerte del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional con “(...) *la aportación obligatoria de los afiliados, personal y patronal; y, con los recursos provenientes de la contribución financiera obligatoria del Estado (...)*”.

**163.** En el mismo sentido, la Norma Constitucional y la ley contemplan prestaciones que **no** son financiadas con el aporte estatal. Por ejemplo, el artículo 374 de la Carta Suprema señala:

*“Art. 374.- El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.”*  
Énfasis agregado

**164.** De conformidad con lo expuesto, consentir el argumento del accionante respecto de que es necesaria la contribución del estado en todas las prestaciones propias del seguro general obligatorio, en específico la referente al seguro de desempleo, nos llevaría a la conclusión errónea de considerar que el fondo de este seguro debería también ser financiado con los aportes de las personas independientes aseguradas y con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior. Esto, según se señaló en líneas anteriores, es incorrecto, pues la Constitución y la ley definen la vertiente -de las enumeradas en la Carta Suprema, no otras- con las que se financia una determinada prestación.

**165.** Por estas consideraciones, la Corte descarta la alegación del accionante respecto del financiamiento del fondo del seguro de desempleo.

## **II. Sobre los requisitos de acceso al seguro de desempleo.**

**166.** Esta Corte ha señalado que la existencia de requisitos materiales e individuales es necesaria para que el asegurado pueda acceder al seguro de desempleo, siempre y cuando estos requisitos sean técnicos, razonables y establecidos en la correspondiente legislación.<sup>34</sup>

**167.** El artículo 6 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, establece que los requisitos para el acceso al seguro de desempleo son: **i.** Acreditar 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia, **ii.** Encontrarse en situación de desempleo por un periodo no menor a 60 días, **iii.** Realizar la solicitud para

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia 14-20-CN/20.



el pago de la prestación a partir del día 61 de encontrarse desempleado, y hasta en un plazo máximo de 45 días posteriores al plazo establecido en este literal; y, **iv.** No ser jubilado.

**168.** Respecto de la acreditación de 24 aportaciones acumuladas y no simultáneas en relación de dependencia, de las cuales al menos 6 deberán ser continuas e inmediatamente anteriores a la contingencia, la Corte<sup>35</sup> ha señalado que es un requisito que responde a los criterios técnicos de financiamiento, sostenibilidad y suficiencia del seguro de desempleo, pues permitirá que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social garantice la existencia de fondos que servirán para la prestación económica del seguro de desempleo cuando se suscite esta contingencia. Las 24 aportaciones acumuladas establecidas como requisito responden, adicionalmente, al criterio de suficiencia establecido en el inciso primero del artículo 34 de la Constitución:

*“Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, **suficiencia**, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.”*

**169.** En virtud del principio de suficiencia la prestación económica otorgada respecto al seguro de desempleo debe ser capaz de cubrir todas las necesidades para que el asegurado tenga unas condiciones de vida adecuadas. Esto, solo se logra con el establecimiento de un mínimo de aportaciones que permitirán cubrir el seguro de desempleo mientras dure la contingencia.

**170.** Esta Corte ha señalado que el sistema de seguridad social está plenamente facultado para realizar los ajustes a los aportes y beneficios siempre y cuando estén soportados por estudios técnicos, tengan como finalidad asegurar la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones y las medidas adoptadas sean proporcionales y razonables.<sup>36</sup> En este sentido, la Observación General N° 19, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas ha indicado que *“Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.”*

**171.** Es razonable entonces que se exija un mínimo de aportaciones, con determinadas características, para que el sistema de seguridad social esté en capacidad de otorgar una prestación económica suficiente que permita al asegurado el pleno ejercicio de sus derechos. De igual manera, la observación general citada ha indicado que *“Si un plan de seguridad social exige el pago de cotizaciones, éstas deben definirse por adelantado. Los costos directos e indirectos relacionados con las cotizaciones deben de ser asequibles para todos y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.”*

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia 14-20-CN/20.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 23-18-IN/19, p. 9.

**172.** En este sentido, las aportaciones exigidas como requisito para el acceso al seguro de desempleo se encuentran respaldadas por el estudio actuarial del fondo del seguro de desempleo. Queda claro que los requisitos exigidos para ser beneficiario del seguro de desempleo no representan una barrera de acceso a este derecho. Por el contrario, estas exigencias tienen como finalidad respaldar la prestación de un derecho consagrado en la Constitución, pero que, por la naturaleza de la prestación, exige la disponibilidad de recursos para hacerse efectivo con miras a brindar un seguro digno que permita cubrir las necesidades presentes y futuras de los asegurados.

**173.** Por estas consideraciones, la Corte descarta las alegaciones respecto de los requisitos de acceso al seguro de desempleo.

### **III. Sobre el aporte patronal del 1% y su carácter solidario**

**174.** La Corte verifica que el artículo 6 de la norma impugnada introduce modificaciones a la Ley de Seguridad Social dentro de las cuales establece que el seguro de desempleo es una prestación económica que protege a los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, bajo relación de dependencia, por la pérdida de ingresos generada por un cese temporal de actividades por causas ajenas a su voluntad.

**175.** De igual manera, el artículo *in examine* establece los requisitos de acceso a este seguro y señala que el fondo del seguro de desempleo será financiado por las tasas de aportación correspondientes al 2% del aporte personal y el 1% del aporte patronal, que tiene el carácter de solidario. En este sentido, divide al fondo en una parte fija que es el fondo solidario financiado por el 1% del aporte patronal y una parte variable que comprende el saldo acumulado en la cuenta individual de cesantía y el aporte personal del 2%.

**176.** El artículo 34 de la Constitución, en concordancia con el segundo inciso del artículo 367 de la Constitución señala:

*“Art. 34.- El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.”*

**177.** El artículo 1 de la Ley de Seguridad Social señala que *“Solidaridad es la ayuda entre todas las personas aseguradas, sin distinción de nacionalidad, etnia, lugar de residencia, edad, sexo, estado de salud, educación, ocupación o ingresos, con el fin de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del Seguro General Obligatorio.”*

**178.** Los accionantes manifiestan que los afiliados son injustamente despojados del valor completo del aporte, pues, en caso de acceder al seguro de desempleo solo tendrían derecho al 2% del aporte personal, pues el 1% que les correspondería pasa a un fondo solidario.

- 179.** Según las normas constitucionales y legales detalladas en líneas anteriores, los afiliados, en virtud del principio de solidaridad, tienen la obligación de financiar conjuntamente las prestaciones básicas del seguro general obligatorio.
- 180.** En este sentido, la Corte verifica que, efectivamente, la norma impugnada señala que el 1% correspondiente al aporte patronal pasa a formar parte de un fondo solidario. Cabe señalar que esto es constitucionalmente procedente, pues, de conformidad con las normas constitucionales señaladas, la autoridad competente puede establecer regímenes solidarios de financiamiento de las prestaciones propias del seguro general obligatorio, por lo que la norma impugnada no riñe con la Carta Suprema.
- 181.** Por otro lado, no es cierta la alegación del accionante respecto de que los afiliados son despojados del 1% del aporte patronal, pues, de conformidad con la norma objetada, este valor corresponde a la parte fija del fondo que es con el que se financia el 70% del salario básico unificado vigente a la fecha del evento -cese de funciones - "*(...) el cual se cancelará de manera fija y mensual, por todo el período que dure la prestación.*" De esta manera, con este 1% se cubre el 70% del valor del salario básico que será entregado al afiliado cuando acceda al seguro de desempleo.
- 182.** La Corte evidencia que la norma objetada tiene como finalidad que todos los afiliados, con independencia de sus ingresos, puedan acceder a un valor mínimo -70% del salario básico- para cubrir sus necesidades primordiales.
- 183.** Por estas consideraciones, de igual manera se descartan las afirmaciones de los accionantes respecto de que la norma impugnada vulneró el derecho de propiedad, pues, como quedó señalado en líneas anteriores, la norma objetada define el financiamiento del seguro de desempleo observando el principio constitucional de solidaridad bajo el cual se rige el sistema de seguridad social.
- 184.** En virtud de lo señalado, esta Corte verifica que los artículos 6, 7 y disposiciones reformativas y derogatorias segunda y cuarta de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, no vulneran los artículos 66, numeral 25; 367; 368; y, 371 de la Carta Suprema.

## **V. Efectos de la sentencia**

- 185.** En la sección (d) se concluyó que el artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, que sustituyó el texto del artículo 7 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, contraría el principio de no regresividad prescrito por el artículo 11, numeral 8 de la Constitución.
- 186.** A pesar de esta declaratoria de inconstitucionalidad, esta Corte reconoce la importancia de la existencia de una norma que regule el estipendio mensual que deberán recibir los pasantes durante el tiempo que dure la pasantía. En consecuencia, expulsar del

ordenamiento jurídico de manera inmediata a la norma impugnada podría resultar contrario a las normas constitucionales tendientes a la protección de otros derechos constitucionales.

**187.** El artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consagra la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera y postergue los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad *“cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”*.

**188.** Al amparo de la norma citada, esta Corte considera que, en el presente caso, procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, esto es, una vez otorgado a la Asamblea Nacional un tiempo prudencial para expedir una norma que regule el estipendio mensual de las pasantías, conforme a los criterios expuestos en la sección (d) de la presente sentencia. En este sentido, el artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, seguirá vigente por el plazo de dos años a partir de la notificación de la presente sentencia; tiempo en el cual la Asamblea Nacional deberá realizar las gestiones necesarias para la expedición de una norma que regule el estipendio mensual de los pasantes en el sector empresarial, con estricta observancia de los criterios expuestos en el presente fallo.

## VI. 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.** Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas por:

**i.** Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Milton Rodrigo Gualan Japa, quienes comparecen en calidad de director de Unidad Popular y asambleísta por la provincia de Zamora Chinchipe, respectivamente. (Causa 16-16-IN);

**ii.** Pablo Aníbal Serrano Cepeda, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizadores Sindicales Libres y presidente de turno del Frente Unitario de los Trabajadores, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores, Edgar Sarango Correa, presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador, José Villavicencio Cañar, presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador, centrales sindicales nacionales integrantes del Frente Unitario de los Trabajadores del Ecuador, Enma Rosana Palacios Barriga, presidente de la Unión Nacional de Educadores Nacional, Nelson Armando Erazo Hidalgo, presidente del Frente Popular; y, Eduardo Mosquera Castillo, presidente de la Federación Nacional de Obreros

de los Consejos Provinciales FENOCOPRE. (Causa 17-16-IN),

iii. Jaime Oswaldo Arciniega Aguirre, Edison Fernando Ibarra Serrano, Marcelo Solórzano Avilés y David Remigio Hurtado Chacón. (Causa 18-16-IN); y,

2. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Luis Antonio Posso Salgado, Júpiter Gozoso de la Cruz Andrade Varela, Bayron Eduardo Pacheco Ordoñez, Fanny Esther Uribe López y María Gabriela Díaz Coka, en calidad de asambleístas provinciales de ese entonces. (Causa 20-16-IN.)
3. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, que sustituyó el texto del artículo 7 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, con efectos diferidos, de conformidad con lo establecido en los párrafos 185 y siguientes de esta decisión.
4. Otorgar a la Asamblea Nacional un plazo máximo de dos años desde la notificación de la presente sentencia para expedir una ley que regule el estipendio mensual de las pasantías, conforme a los criterios expuestos en la sección (d) de la presente sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de jueves 27 de enero de 2022.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**SENTENCIA No. 16-16-IN y acumulados/22**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 27 de enero de 2022, aprobó la sentencia N°. 16-16-IN/22 y acumulados (“**decisión de mayoría**”), la cual resolvió varias demandas de acción pública de inconstitucionalidad presentadas en contra de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo (“**norma impugnada**”).<sup>1</sup>
2. La decisión de mayoría declara la inconstitucionalidad con efectos diferidos del artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo. Respetando el criterio en ella contenido, emito el presente voto salvado con base en las siguientes consideraciones.

**I. DIVERGENCIAS**

3. La decisión de mayoría concluye que la reducción del estipendio efectuada por el artículo 2 de la norma impugnada es inconstitucional con base en tres argumentos.
4. (a) indica que el principio de intangibilidad de los derechos laborales alcanza a los pasantes. A partir de esa consideración, determina que – como regla general – el legislador está impedido de adoptar medidas regresivas que desconozcan un grado de protección alcanzado en un derecho, *i.e.* el estipendio a los pasantes según el salario mínimo sectorial, garantizado previamente en la norma reformada.
5. (b) la decisión de mayoría establece que cualquier medida que reduzca un derecho debe aprobarse bajo “*la consideración más cuidadosa*” y en razones “*justificada[s] en la Constitución de la República*”, pues el legislador debe “*efectuar todos los esfuerzos por respetar [el] grado de protección expresamente reconocido*” y desarrollar su contenido de forma progresiva.<sup>2</sup>
6. (c) luego del referido análisis, en la decisión de mayoría se concluye que:

---

<sup>1</sup> Las demandas impugnan los artículos: 2, que reforma el texto del artículo 7 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial (“**Ley de Pasantías**”); 4, que reforma el Código de Trabajo e incorpora los artículos 47.1 y 47.2; y, 6, que reforma la Ley de Seguridad Social.

<sup>2</sup> Para ello, la Corte debe verificar: (i) que exista un retroceso en el desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de un derecho; (ii) que la medida regresiva esté justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos; y, (iii) que a la medida regresiva le haya precedido la “*consideración más cuidadosa*” frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas tendientes a la optimización de recursos.

[...] *no existen razones suficientes por las cuales se haya adoptado la disminución del estipendio de los pasantes a un tercio del salario básico unificado. Esto, ya que los considerandos de la norma impugnada se limitan a reproducir el contenido de los artículos 34; 38; 43; 4; 120, numeral 6; 284; 325; 326; 327; 328; 340; 367; 368; 369; 370; y, 371 de la Constitución.*<sup>3</sup>

[L]ejos de establecer la conveniencia o no de una u otra medida, del expediente constitucional se verifica que la emisión de la norma impugnada **no le precedió un ejercicio de “consideración más cuidadosa” para determinar una regresión en el efectivo goce del derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa.** (énfasis añadido).

7. Con base en esta *ratio*, la decisión de mayoría declara la inconstitucionalidad diferida del artículo 2 de la norma impugnada, al considerar que contraría el principio de no regresividad prescrito en el artículo 11, numeral 8 de la Constitución. Por ello, dispone:

[...] *a la Asamblea Nacional un tiempo prudencial [2 años] para expedir una norma que regule el estipendio mensual de las pasantías, conforme a los criterios expuestos en la sección (d) de la presente sentencia.*<sup>4</sup>

8. Disiento de la decisión de mayoría pues, considero que: (1) la intangibilidad de los derechos del trabajador debe ser interpretada según la naturaleza del vínculo contractual, que para el caso en análisis, no es de carácter laboral; y, (2) la norma impugnada fue precedida por “la consideración más cuidadosa”, por cuanto se verifica, de la deliberación legislativa, que la presunta regresión entendida como la “*disminución*” del estipendio, fue justificada en una medida económica urgente para promover pasantías entre empresas del sector privado y estudiantes universitarios, a través de un estipendio acorde con la naturaleza de la relación jurídica.

## II. CONSIDERACIONES

9. En **primer lugar (1)**, debe indicarse que el contrato de pasantía no es asimilable, bajo ningún supuesto, a un contrato de trabajo. En mi opinión, la pasantía constituye una relación *sui generis* orientada a que estudiantes universitarios realicen prácticas pre profesionales con el fin de adquirir conocimientos, desarrollar destrezas y habilidades específicas que sean útiles para su futuro profesional. Es por ello que, en la Ley de Pasantías, el legislador determinó que la misma “[n]o será de carácter laboral; por

<sup>3</sup> Si bien no consta en la decisión de mayoría, los considerandos de la norma impugnada también se refieren a los artículos 3; 33; y, no se refieren al artículo 4, sino al artículo 44 de la Constitución.

<sup>4</sup> Sin perjuicio de discrepar con la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 2 de la norma impugnada, resalto que el diferimiento de sus efectos, a fin de que sea la Asamblea Nacional la que regule el estipendio de los pasantes, es lo más adecuado en razón del debate técnico y democrático que puede realizar dicho órgano del Estado.

*lo tanto, no serán aplicables a ésta, las normas del Código de Trabajo y demás leyes laborales”.*<sup>5</sup>

10. A esto debe agregarse que las funciones de un pasante no son equiparables a las de un trabajador, pues ejecutan labores con un fin de aprendizaje; su responsabilidad es menor a las actividades que ejecuta un trabajador; su horario de labores es reducido (máximo 6 horas diarias durante cinco días a la semana<sup>6</sup>); parte de su remuneración comprende un beneficio no material, comprendido por los conocimientos adquiridos durante la ejecución de sus labores; y, no gozan del derecho a vacaciones<sup>7</sup>, entre otros.
11. Así, bajo mi criterio, cualquier juicio sobre la constitucionalidad de una medida que afecte a este grupo en particular, no puede ser interpretada genéricamente a partir de la protección reforzada de la cual gozan los trabajadores bajo nuestro ordenamiento constitucional. Lo cual no implica que los pasantes no gocen de protección constitucional, sino únicamente sugiere que sus derechos deben ser evaluados a partir de ciertos matices, por su especial condición.
12. En **segundo lugar (2)**, considero que bajo la argumentación esgrimida anteriormente, la norma impugnada y la reducción de su estipendio, si bien, en principio, podría constituir una medida regresiva, está justificada en el alcance de otros fines constitucionales y en un momento histórico particular para el Ecuador.
13. Como esta Corte sostuvo en la sentencia N°. 73-09-IN/21 de 3 de marzo de 2021, bajo el principio de no regresividad, toda ampliación del derecho que se haga más allá del mínimo no restringible, debe ser protegida por el Estado hasta el máximo de sus capacidades. Si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección este no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas.<sup>8</sup>
14. No obstante, como los Estados pueden enfrentar dificultades que resulten en inconvenientes para el mantenimiento de un grado de protección que se había alcanzado, la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta, toda vez que estos pueden ser justificables bajo imperiosas razones que tornan necesaria una reducción

---

<sup>5</sup> Véase el artículo 4 de la Ley de Pasantías publicada en el Registro Oficial N° 689 de 05 de mayo de 1995, reformada el 28 de marzo de 2016. En concordancia, el Instructivo General de Pasantías, expedido mediante Acuerdo Ministerial N° MDT-2017-0109 de 10 de julio de 2017, por el Ministerio del Trabajo, el cual señala en su disposición general cuarta lo siguiente: “*Las pasantías no originan relación laboral como tampoco generan derechos u obligaciones laborales o administrativas y no son sujetos de indemnización alguna y no ingresan al servicio público o privado*”.

<sup>6</sup> Véase el artículo 6 de la Ley de Pasantías.

<sup>7</sup> En el artículo 7 de la Ley de Pasantías publicada en el Registro Oficial N° 689 de 05 de mayo de 1995, se disponía que los pasantes tenían derecho a treinta días de vacaciones, al igual que otros derechos estrictamente laborales como la décimo tercera y décimo cuarta remuneración. Al no ser trabajadores, esto se reformó mediante Ley 0 del 28 de marzo de 2016.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 002-18-SIN-CC, caso N°. 0035-15-IN y otros acumulados, 21 de marzo de 2018, pág. 73. Sentencia N°. 037-16-SIN-CC, caso N°. 0054-11-IN, 15 de junio de 2016, págs. 13-14. Sentencia N°. 017-17-SIN-CC, caso N°. 0071-15-IN, 7 de junio de 2017, pág. 16.

del desarrollo de un derecho social.<sup>9</sup> En consecuencia, es pertinente analizar si la reducción del estipendio a los pasantes dispuesto en la norma impugnada, se encuentra justificada siguiendo el mismo esquema de “la consideración mas cuidadosa” efectuada en la decisión de mayoría.

15. Como se afirma en la decisión de mayoría, no se observa que el legislador haya proporcionado razones para sustentar la medida de reducción en los considerandos de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo.<sup>10</sup>
16. Sin embargo, así la justificación no se encuentre expresamente en los considerandos de la ley, la presunción de constitucionalidad<sup>11</sup> que pesa sobre la norma impugnada implica que esta Magistratura deba presumir necesariamente que el legislador adoptó una norma persiguiendo un fin constitucional, y no asumir que legisló en contradicción de la Constitución.
17. Como ha dicho esta Corte, si bien la justificación de la medida idealmente debería encontrarse en la ley impugnada, también puede encontrarse en los informes y documentos que dieron origen a la misma. Estos son, deliberaciones legislativas, contestaciones enviadas por los órganos que emitieron las normas impugnadas o, inclusive, podría justificarse conforme a los estándares que el propio derecho constitucional o internacional reconoce, sin necesidad de que formalmente conste en los antecedentes de la ley.<sup>12</sup>
18. Ahora bien, a través de una revisión del debate legislativo en la emisión de la norma impugnada, se verifica que la Asamblea Nacional justificó la reducción del estipendio a los pasantes tomando en cuenta la recesión económica existente en ese momento y el carácter urgente del proyecto; así, en el informe para primer debate se indicó:

*En el contexto internacional y nacional exist[ía] una recesión económica como producto de la caída de los precios del petróleo a nivel mundial, esto genera impactos económicos que desaceleran la economía nacional y la producción empresarial, desde este punto de vista es fundamental que el Estado salvaguarde a las micro, pequeñas y medianas empresas como motor fundamental de la economía del país. [...] de esta manera la reforma al artículo 7 de la actual [norma impugnada] lo que pretende es facilitar el acceso a las pasantías, así como permitir al sector empresarial adquirir experticia y conocimiento especializado por medio de los estudiantes de los centros de educación de nivel superior, con el objeto de facilitar el proceso de*

<sup>9</sup> Corte Constitucional colombiana. Sentencia N°. C-228/11, expediente N°. D-8216, 30 de marzo de 2011, párr. 2.7.

<sup>10</sup> Decisión de mayoría, párr. 114.

<sup>11</sup> Artículo 76.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.– Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas”.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 73-09-IN/21 de 3 de marzo de 2021, párr. 133-135.

*contratación y enrolamiento de los jóvenes universitarios. Además, la Ley de Pasantías del Sector Empresarial vigente es una norma que se expidió en la década de los años noventa, para lo cual es necesario adaptarla a las necesidades actuales de los estudiantes de pregrado, de conformidad con los datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo, la evolución de las pasantías desde la vigencia de la ley en 1995 hasta la actualidad, no ha promovido la actividad de los estudiantes de pregrado por medio de pasantías, de hecho las estadísticas demuestran una disminución paulatina de las pasantías en el sector empresarial desde su vigencia hasta la actualidad, a pesar de que la tasa de estudiantes aumenta [se adjuntan tablas estadísticas]. De acuerdo con estas cifras el número de pasantías ha disminuido sobre todo en los últimos años, como se evidencia en la gráfica 3, la tasa porcentual ha bajado 5 puntos en relación con el 2007 en materia de pasantías en el sector empresarial [...].<sup>13</sup>*

19. En el mismo sentido, en el informe para segundo debate se indicó que la Asamblea Nacional recibió a organizaciones de jóvenes para escuchar sus propuestas, entre ellas, el establecimiento de cuotas de contratación para el sector privado y la promoción del incremento de la tasa de pasantías en el sector empresarial.<sup>14</sup>
20. En este caso, considero que el legislador, a través del debate legislativo y de haber escuchado a los potenciales afectados por las medidas, concluyó que la reducción del estipendio se encontraba justificada en: (1) una recesión económica que demandaba ciertos sacrificios para mantener las oportunidades de acceso a un trabajo por parte de los jóvenes; y, (2) que la reducción en el estipendio permitiría incrementar la cuota de pasantías en las empresas del sector privado, a través de un tiempo determinado. Así también, se incluyó la obligación de afiliar a los pasantes al seguro social sobre el salario básico unificado, a fin de precautelar sus derechos.
21. Más allá de la conveniencia o no de esta medida, cuestión que no es materia del análisis, considero que la Asamblea Nacional sí justificó la “reducción en el estipendio”, en un fin constitucional, *i.e.* la promoción del trabajo juvenil en circunstancias de recesión económica.<sup>15</sup> Además, considero que se dio la oportunidad de escuchar a los jóvenes respecto de las medidas que podrían afectarles y, por tanto, la medida sí fue aprobada bajo “la consideración más cuidadosa”.

---

<sup>13</sup> Asamblea Nacional, Acta No. 372 de 7 de marzo de 2016 del Primer Debate a la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, pág. 11-13.

<sup>14</sup> Asamblea Nacional, Acta No. 374 de 15 de marzo de 2016 del Segundo Debate a la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, pág. 11.

<sup>15</sup> Al respecto, en los considerandos se hace referencia al artículo 284 de la Constitución, que en sus numerales 6 y 7, establece: “6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo”. Así, también, se hace referencia al artículo 38 citando el texto del artículo 39, que en su parte pertinente dispone: “El Estado fomentará su incorporación [de los jóvenes] al trabajo en condiciones justas y dignas, **con énfasis en la capacitación**, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento” (énfasis añadido).



22. Ahora bien, una vez que se ha concluido que la regresión, entendida como la reducción del estipendio, estuvo justificada, considero que es pertinente analizar su proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).<sup>16</sup>
23. La idoneidad, se refiere a que la medida sea conducente para “*contribuir a la realización del objeto invocado*”.<sup>17</sup> La necesidad implica que no exista otra alternativa menos gravosa para llegar al fin legítimo antes expuesto.<sup>18</sup> Y la proporcionalidad en sentido estricto supone que la medida sea el instrumento menos perturbador para conseguir el resultado deseado, de tal forma que se logre un equilibrio entre el daño y el beneficio obtenido a partir de la restricción.
24. Respecto de la idoneidad, como se indicó, la reducción del estipendio responde a un fin constitucional válido, esto es promover que la empresa privada pueda, bajo un costo menor, contratar estudiantes universitarios en sus empresas que aporten con sus conocimientos y, a la vez, puedan tener acceso al aprendizaje profesional en comparación al sacrificio en la reducción de su estipendio (antes mínimo sectorial, con la ley impugnada: un tercio del salario básico unificado). Por ello, estimo que la medida es idónea para satisfacer el fin constitucional. En circunstancias adversas como la contracción económica sufrida por el Estado debido a la pérdida de ingresos de su principal bien de exportación, considero que la medida es idónea, ya que pretendía promover los contratos de pasantías en las micro, pequeñas y medianas empresas.
25. Sobre la necesidad, estimo que la reducción en el estipendio recibido por un pasante, encuentra razón en que las condiciones determinadas por la anterior Ley de Pasantías no eran acordes con la realidad económica de ese momento y, por tanto, merecían un cambio moderado.
26. Adicionalmente, tomando en cuenta que los pasantes no son trabajadores y no existe una relación laboral entre ellos y la empresa contratante, la remuneración mínima sectorial implicaba que sean contratados bajo un régimen que se equiparaba al de un trabajador en general, lo cual considero que producía desigualdad de acuerdo a la normas constitucionales pertinentes, toda vez que los pasantes recibían la misma

---

<sup>16</sup> Véase el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “*Principio de proporcionalidad.-Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional*”.

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Furlán y familiares vs. Argentina; excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; sentencia de 29 de noviembre de 2011; serie C No. 238; párrafo 53.

<sup>18</sup> Cfr. Comité de Derechos Humanos de la ONU. Observación General no. 27, 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, reproducido en Instrumentos de Derechos Humanos, Tomo I, Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos de Tratados de Derechos Humanos, HRI/GEN/1 / Rev. 9 (Vol. I) 2008, pp. 223-227, párrs. 11-16.

remuneración del trabajador sectorial a pesar de laborar una menor cantidad de horas<sup>19</sup>.

27. Así, la medida se mostraba como la menos perjudicial en el contexto histórico de esa época, era equitativa y conducente al régimen *sui generis* de los pasantes, así como a sus derechos y a los de los trabajadores. Además, respondía a la poca efectividad e incoherencia de la anterior disposición legislativa, que equiparaba a los pasantes a un trabajador, a pesar de no serlo.
28. Finalmente, respecto de la proporcionalidad en sentido estricto, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 2, prescribe: “*que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional*”. Considero que la reducción del estipendio de los pasantes no comprende un desconocimiento absoluto al derecho al trabajo en su concepto amplio, es decir a recibir una contraprestación económica justa y congruente a la naturaleza de la relación y a las horas efectivamente trabajadas, además de responder a la necesidad de promover las pasantías en un momento de crisis económica. Ello, en concordancia con el principio de libre configuración legislativa y el debate que al respecto llevó a cabo la Asamblea Nacional, en conjunto con los potenciales afectados, lo cual evidencia un equilibrio entre el daño y el beneficio obtenido a partir de la reducción del estipendio.
29. En virtud de lo señalado en párrafos anteriores, concluyo que la reducción del estipendio se encontraba justificada y además que esta medida fue idónea, necesaria y proporcional, enfatizando que la misma se ajustó a la naturaleza de la figura de pasantía.

### III. DECISIÓN

30. En mérito de lo expuesto, resuelvo lo siguiente:

**Desestimar** todas las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas, conforme los argumentos esgrimidos en el presente voto salvado.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>19</sup> Al respecto, en los considerandos de la ley impugnada se hace referencia al artículo 326 de la Constitución, específicamente a su numeral 4, que establece: “*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración*”. Así también, se hace referencia al artículo 328, que en su parte pertinente dispone: “***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***” (énfasis añadido). Lo anterior sin perjuicio de que, al no ser trabajadores, la contraprestación que los pasantes reciben se denomina “estipendio”.

**Razón.** - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 16-16-IN y acumulados, fue presentado en Secretaría General el 03 de febrero de 2022, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**