

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Luis Carlos Fernández, de nacionalidad ecuatoriano, de profesión abogado, mayor de edad, por mis propios y personales derechos, dentro del **Caso No. 49-20-IN y acumulados**, conforme a lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, comparezco ante Ustedes y presento el siguiente *Amicus Curiae*:

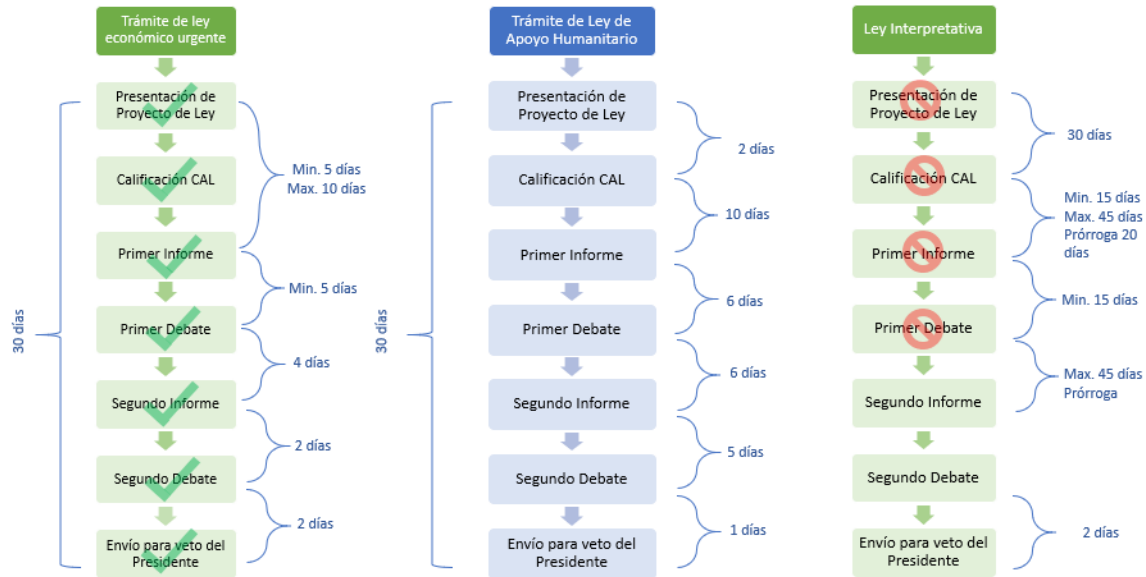
I. RESUMEN DE LAS VIOLACIONES CONSTITUCIONALES

Del estudio del proceso legislativo por el cual el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó y expidió la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, se identificaron varias violaciones constitucionales perpetradas por la Asamblea Nacional con la inclusión de la Disposición Interpretativa Única, la cual fue incorporada con la supuesta finalidad de dar sentido al numeral 6 del Artículo 169 del Código del Trabajo.

En primer lugar, la tramitación de dicha ley incurrió en violaciones constitucionales relacionadas al procedimiento legislativo de aprobación de leyes interpretativas. El proyecto de ley de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 fue propuesta en un inicio por el Presidente de la República como una ley de carácter urgente en materia económica, sujeta al procedimiento ordinario determinado en el artículo 140 de la Constitución, con un plazo máximo de treinta (30) días para su tramitación y NO contemplaba ningún tipo de disposición o norma interpretativa.

Ahora bien, posterior al segundo debate del Pleno de la Asamblea, se introdujo la Disposición Interpretativa Única en el proyecto de ley de carácter urgente en materia económica en evidente incumplimiento con el procedimiento determinado para leyes interpretativas del artículo 70 en adelante de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que consagra, el mandato del Art. 137 de la Constitución, de que las leyes serán discutidas en dos debates. Esta incorporación implica una confusión en la tramitación de dos tipos de leyes diferentes que cuentan con sus propios requisitos y procedimientos además de desnaturalizar a este concepto jurídico, pues en el Ecuador no existe esta “famosa” disposición interpretativa, siendo necesaria que cualquier interpretación a una norma jurídica conste en una ley interpretativa, aprobada según su propio trámite.

A continuación, se encuentra un cuadro comparativo en el que se ha graficado las violaciones al trámite de aprobación de la Disposición Interpretativa contenida en la Ley de Apoyo Humanitario:



Estas violaciones del trámite, a su vez, vulneran el principio a la seguridad jurídica así como los principios constitucionales de unidad en la materia y de legalidad. El propósito del proyecto de ley de carácter urgente tenía como finalidad fomentar la reactivación económica y productiva por la pandemia del COVID-19; sin embargo, la inclusión de una disposición interpretativa en el proyecto de ley de carácter económico urgente, además de no haber respetado y cumplido el trámite propio de aprobación de las leyes interpretativas, generó una falta de coherencia, claridad y conexidad del cuerpo normativo en cuestión, permitiendo que la arbitrariedad reine por sobre el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, tal como se demostrará a continuación:

II. ANTECEDENTES

1. Con fecha 22 de junio de 2020, se publicó en el Registro Oficial Suplemento No. 229 la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 (en adelante la “**Ley de Apoyo Humanitario**”). Esta ley fue expedida con la finalidad de afrontar la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 y dar alivio a la ciudadanía, al sector productivo y a la economía popular y solidaria¹.
2. Dentro de la Ley de Apoyo Humanitario se incluyó la Disposición Interpretativa Única al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo. La norma en el Código del Trabajo contemplaba como causal de terminación del contrato individual de trabajo el “*caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar*”².

¹ Ley de Apoyo Humanitario. Considerandos. Registro Oficial Suplemento 229 de 22 de junio de 2020.

² Código del Trabajo. Artículo 169. Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005.

3. La inclusión de dicha Disposición Interpretativa Única, se incorporó en el proyecto de ley aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional luego de la Sesión No. 669, dentro de la cual se llevó a cabo el segundo debate. Ante esta disposición, el Presidente de la República realizó una objeción, proponiendo un texto alternativo que fue rechazado por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.
4. De esta manera, mediante Sesión No. 672 del Pleno de la Asamblea Nacional se aprobó la Disposición Interpretativa Única, la cual determinó que la imposibilidad de trabajo en caso de fuerza mayor o caso fortuito debe estar ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, además de que dicha imposibilidad debe ser tanto por medios físicos habituales como por medios alternativos y telemáticos, en los siguientes términos:

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

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

III. ANÁLISIS DE LA INCLUSIÓN DE LA DISPOSICIÓN INTERPRETATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

5. Conforme lo establece el Artículo 140 de la Constitución, el Presidente de la República tiene la potestad de enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. Estos proyectos de ley deben seguir el trámite ordinario para su presentación, discusión en dos debates conforme al Art. 137 ibidem y aprobación del proyecto de ley, teniendo un plazo de treinta (30) días para la tramitación desde la recepción del proyecto de ley³.
6. En este punto, vale señalar que en el Proyecto de Ley remitido por el Presidente de la República el 16 de abril de 2020 (“**Proyecto de Ley**”), NO se contemplaba ningún tipo de disposición interpretativa, menos aún otra disposición que pretenda interpretar una norma vigente en el ordenamiento jurídico por más de 82 años. Sin perjuicio de que el Proyecto de Ley se adjunta al presente *Amicus*, a efectos ilustrativos, presentamos capturas de pantalla de las disposiciones generales, derogatorias, y transitorias que constaban en el Proyecto de Ley, sin que ninguna de ellas consista en una disposición interpretativa:

³ Constitución de la República. Artículo 140. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Las ayudas al sector privado establecidas en esta Ley, constituyen una excepción a lo dispuesto en el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y para su implementación no se seguirá el procedimiento dispuesto en el artículo 89 del Reglamento al referido Código.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única.- Deróguese el literal b) del artículo 39 de la Ley de Turismo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Por efectos del estado de excepción por calamidad pública establecido en el decreto ejecutivo 1017 del 16 de marzo de 2020, para aquellos contribuyentes que solicitaron la Facilidad de Pago con Remisión al que hace referencia el literal b del Art. 2 de la Ley Para el Fomento productivo, Atracción de Inversiones y Generación de Empleo y que desde enero 2020 a la fecha de la publicación de esta Ley incumplieron con dos o más cuotas establecidas, dicha falta de pago no se podrá considerar como incumplida, debiéndose activar de oficio la facilidad de pago, permitiendo al contribuyente cubrir el total del capital adeudado hasta el mes de septiembre de 2020.

7. Una vez presentado el proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica, de acuerdo con el Artículo 137 de la Constitución⁴ y el Artículo 55 de la Ley de Orgánica de la Función Legislativa⁵, el Presidente de la Asamblea deberá ordenar la distribución del proyecto de ley a los asambleístas, distribuir el documento a través de la página web de la Asamblea Nacional y enviarlo a la comisión que corresponda para su respectivo conocimiento y trámite.
8. Es así que, en cumplimiento de lo dispuesto por estos cuerpos normativos, el Presidente de la Asamblea Nacional procedió a enviar el proyecto de ley de urgencia en materia económica para enfrentar los efectos negativos provocados por la pandemia del COVID-19 al Consejo de Administración Legislativa (en adelante “**CAL**”), para el trámite correspondiente. El 18 de abril de 2020, el CAL calificó dicho proyecto de ley, remitiéndolo a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa para su tramitación.
9. Tal como lo exige la Constitución en su artículo 137, los proyectos de ley deben ser sometidos a **dos debates**⁶, teniendo la comisión asignada al trámite el plazo de diez días desde la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley para presentar el informe para el primer debate en caso de proyectos de ley calificados por el Presidente de la República como de urgencia en materia económica, como lo era en este caso.

⁴ 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. 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.

⁵ Art. 55.- De la presentación del proyecto.- Los proyectos de ley serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional distribuya el proyecto a todas las y los asambleístas, difunda públicamente su contenido en el portal Web oficial de la Asamblea Nacional, se difunda públicamente su extracto y remita el proyecto al Consejo de Administración Legislativa.

⁶ Constitución de la República. Artículo 137. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

10. Es así que, con fecha 28 de abril de 2020, el Ing. Claudio Esteban Albornoz Vintimilla, en su calidad de Presidente de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, remite el Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19. Podrán notar los señores Jueces Constitucionales que ninguna discusión existe con respecto al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo y peor aún que el Proyecto de Ley incluido en el informe para primer debate contuviese una disposición interpretativa a dicho artículo.
11. En realidad, dentro del Proyecto de Ley incluido en dicho Informe de Primer Debate, se constata que los Asambleístas que conforman dicha Comisión, incluyeron y modificaron disposiciones reformativas, derogatorias, generales y transitorias, tal como se observa de las siguientes capturas de pantalla al texto incluido en el Proyecto de Ley debatido, sin que ninguna de ellas trate de una disposición interpretativa al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo:

DISPOSICIONES REFORMATIVAS

Primera.- Reforma al Artículo 363 del Código de Trabajo: Añádase al final del artículo la siguiente categoría:

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única.- Deróguese el literal b) del artículo 39 de la Ley de Turismo.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- Las ayudas al sector privado establecidas en esta Ley, constituyen una excepción a lo dispuesto en el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, y

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Dentro del plazo de 30 días posteriores a la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, la Función Ejecutiva expedirá el Reglamento General de la misma.

12. Es así que luego de la Sesión No. 666 del Pleno de la Asamblea Nacional, en la que se discutió el Proyecto de Ley en primer debate, la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, trabajó en la preparación del Informe para Segundo Debate. Es solo a partir de este momento en que los Asambleístas deciden incluir una “*reforma*” (no norma interpretativa) al Art. 169 numeral 6 del Código del Trabajo, tal como consta de la disposición general cuarta del Proyecto de Ley contenido en el Informe para Segundo Debate:

DISPOSICIONES REFORMATIVAS

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

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

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

13. Así, lo que fue planteado por la Comisión en el Informe para Segundo Debate aprobado el 10 de mayo de 2020, era que se reforme el Art. 169 numeral 6 y no que se efectúe una interpretación que tiene carácter generalmente retroactivo. Como conocen los señores Jueces Constitucionales, una reforma legal solo puede producir efectos *ex nunc*, es decir, hacia el futuro. El texto de la reforma arriba citada es el que fue discutido posteriormente en la Sesión No. 669 por Pleno de la Asamblea Nacional.
14. Fue en la sesión de 15 de mayo de 2020, que al Pleno de la Asamblea Nacional se le ocurrió que era buena idea cambiar la disposición reformativa relativa al Art. 169 numeral 6 del Código del Trabajo, para convertirla en una disposición interpretativa, sin ningún tipo de disquisición sobre el impacto jurídico, social y económico que esto ocasionaría, algo nunca antes visto:

DISPOSICIONES INTERPRETATIVAS

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

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

15. Así, con dicho cambio de último momento, y solo habiéndolo discutido por una sola ocasión durante el segundo debate, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, en el que se incluyó la Disposición Interpretativa Única al Art. 169 del Código del Trabajo, a pesar de que la misma no fue incluida, ni en el Proyecto de Ley remitido por el Presidente de la República, ni en los Informes para el Primer y Segundo Debate. *Ergo*, la disposición interpretativa no fue discutida en dos debates, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre el tratamiento especial de las leyes interpretativas.
16. Lo demás ya es historia, pues las instituciones y la Constitución ya fueron violentadas al haberse incumplido el trámite de aprobación de una Ley Interpretativa. En todo caso, para complementar estos antecedentes, dejaremos señalado que el 09 de junio de 2020, el Presidente de la República envió su objeción parcial al Proyecto de Ley,

proponiendo un texto alternativo a la Disposición Interpretativa Única, conforme el artículo 137 de la Constitución⁷⁸.

17. Ante la objeción parcial del Presidente, la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa emitió el Informe No Vinculante a la Objeción Parcial del Presidente de la República, ratificándose en el texto original de la Disposición Interpretativa del Art. 169 numeral 6 del proyecto de ley aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional en el segundo debate y sostuvo:

“la mayoría de miembros de la Comisión no comparte el criterio emitido por el Ejecutivo con relación a este punto en su Objeción Parcial, por lo que se recomienda ratificarse en el texto de la Disposición Interpretativa Única del Proyecto de Ley aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional⁸”.

18. La Disposición Interpretativa Única fue ratificada por el Pleno de la Asamblea Nacional mediante Sesión No. 672 y fue promulgada junto con el resto de las normas de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, misma que fue publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 229 de 22 de junio de 2020.

19. Tal como se evidenció, la Disposición Interpretativa Única fue incluida en el Proyecto de Ley de manera posterior al Informe para Segundo Debate, sin que esta haya sido debatida desde un inicio en el Pleno de la Asamblea Nacional y en dos debates como dispone nuestra Constitución.

⁷ **“XXII. Objeción a la Disposición Interpretativa Única.**

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

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

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

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

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

⁸ Presidencia de la República del Ecuador. Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, de 09 de junio de 2020.

⁹ Presidencia de la República del Ecuador. Informe No Vinculante de la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social a la Objeción Parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, de 16 de junio de 2020.

20. Tal como se analizará a continuación, el procedimiento de aprobación de esta mal llamada disposición interpretativa viola la Constitución de la República.

IV. VIOLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LEYES INTERPRETATIVAS

21. Nos encontramos señores Jueces Constitucionales, ante una norma que se la hizo pasar como una disposición interpretativa incluida en un proyecto de ley con carácter de urgente en materia económica, cuando necesariamente debió seguir el trámite de aprobación de una Ley Interpretativa. En este punto, es necesario señalar que en nuestro ordenamiento jurídico no existen las disposiciones interpretativas, sino únicamente las Leyes Interpretativas, así esta disposición interpretativa del Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo, fue un invento inexplicable de ciertos asambleístas.

22. Los señores Jueces Constitucionales también podrán corroborar esto al verificar las más recientes Leyes Interpretativas aprobadas: **(i)** todas ellas siguieron el mismo proceso constitucional de ser discutidas en dos debates; **(ii)** cumplieron con el proceso desarrollado a partir del Artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; **(iii)** Tratan sobre una sola materia -aquella norma o normas objeto de la interpretación-. Por citar algunos ejemplos:

Título de la Ley Interpretativa	Iniciativa	Publicación	Una Sola Materia	Primer Debate	Segundo Debate
Ley Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario	Asambleístas	Registro Oficial Suplemento 392 de 30 de julio de 2008	Si	Si	Si
Ley Interpretativa a la Disposición General Novena de la Ley Educación Intercultural	Asambleístas	Registro Oficial Suplemento 407 de 16 de enero de 2019	Si	Si	Si
Ley Interpretativa al Art. 4 de la Ley de Jubilación Trabajadores del Cemento	Asambleístas	Registro Oficial Suplemento 956 de 6 de marzo de 2017	Si	Si	Si
Ley Interpretativa al Art. 1 del Mandato Constituyente 2	Asambleístas	Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2019	Si	Si	Si
Ley Interpretativa al Art. 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público	Asambleístas	Registro Oficial Suplemento 651 de 1 de marzo de 2012	Si	Si	Si

23. Con este antecedente, es por demás evidente que la aprobación de una Ley Interpretativa tiene su propio procedimiento y requisitos, conforme lo determina la Ley de Orgánica de la Función Legislativa, pues así ha actuado siempre la Asamblea Nacional, como queda evidenciado de los ejemplos antes expuestos.

24. El Artículo 69 de este cuerpo normativo determina que la Asamblea Nacional puede interpretar leyes de modo generalmente obligatorio a través de la correspondiente ley interpretativa. Así, la norma es clara al establecer que cualquier interpretación que la

Asamblea Nacional realice sobre una ley debe estar contenida en una “ley interpretativa”. Es decir, cualquier ley interpretativa debe estar revestida de autonomía e independencia de cualquier otro proyecto de ley que diferencia su naturaleza de otros tipos de leyes. En el caso que nos ocupa, si lo que se buscaba era interpretar el numeral 6 del Artículo 169 del Código del Trabajo, esta debió tramitarse como un proyecto de ley (interpretativa), distinto e independiente de la Ley de Apoyo Humanitario que tenía el carácter de urgente en materia económica.

25. Como se anticipó antes, los artículos 70 y siguientes de la Ley de Orgánica de la Función Legislativa prescriben expresamente el procedimiento para la aprobación y expedición de las leyes interpretativas, sin perjuicio de lo que dispone el Art. 137 de la Constitución. Dicho procedimiento involucra el cumplir con los mismos plazos y condiciones previstos para las leyes ordinarias, es decir que, fundamentalmente, deben ser sometidos a dos debates, tal como lo dispone la norma constitucional.
26. Pero no solo ello, sino que por mandato del Art. 71 los proyectos de leyes interpretativas deben ser calificadas por el CAL, el cual deberá poner en conocimiento de la comisión especializada correspondiente el proyecto de ley interpretativa, que en el caso de temas concernientes a las relaciones laborales es la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social. Otra violación más al proceso, pues el Proyecto de Ley objeto de esta acción, fue puesto en conocimiento de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa.
27. Posterior al conocimiento del proyecto de ley interpretativa por parte de la comisión especializada competente, se deben llevar a cabo dos debates para su discusión y aprobación mediante mayoría absoluta del Pleno de la Asamblea Nacional, siguiendo los plazos establecidos en los Artículos 56 y 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, por ser estos los plazos previstos para el trámite ordinario.
28. Es necesario mencionar, que el Art. 58 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que *“en ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días”*. En el caso que nos ocupa, el informe de la comisión se emitió el 28 de abril de 2020, luego de apenas diez días, de que había sido remitido por el CAL el 18 de abril, violándose nuevamente el trámite previsto. La disposición anterior, no es una mera formalidad señores Jueces, sino que encuentra su razón de ser en garantizar que la ciudadanía y organizaciones sociales de todo tipo, puedan ejercer sus derechos constitucionales de participación y objeción.
29. De lo anterior se desprende que las leyes interpretativas tienen que seguir un proceso de aprobación diferente a las leyes calificadas de carácter urgente en materia económica pues, aunque se someten al mismo trámite ordinario (dos debates), los plazos para discusión son diferentes, tal como consta de los Artículos 56, 58, 59, 61 y 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
30. Tal como se desprende del Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la aprobación de una ley interpretativa se debe realizar en el segundo debate, siguiendo los mismos plazos y condiciones para los trámites ordinarios:

“Art. 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los artículos 63 al 65 de esta Ley. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo¹⁰.”

31. Esto lo ratifica la Corte Constitucional en su Sentencia No. 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013, la cual determina lo siguiente:

*“En este sentido, si se le otorga al legislador la posibilidad de pronunciarse respecto de una misma materia tratada dentro de la ley interpretada, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada, pues si para la promulgación de la ley interpretada es una exigencia la observancia del procedimiento establecido en la Constitución, esta Corte no encuentra fundamento alguno para que la ley interpretativa pueda ser adoptada sin las exigencias de dicho procedimiento. Con lo cual, esta última **debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayorías, sanción y objeción presidencial, y demás requisitos establecidos en la Constitución¹¹**.”* (énfasis añadido).

32. Del Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y la sentencia de la Corte Constitucional, se desprende que la discusión de una ley interpretativa debe ser obligatoriamente en dos debates en el Pleno de la Asamblea, pues en caso de no cumplirse con este requisito, el trámite de aprobación de la ley se encontraría viciado. Los señores Jueces Constitucionales podrán constatar que el Proyecto de Ley original que fue remitido para discusión en la Asamblea Nacional, jamás contempló una disposición interpretativa del Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo, sino hasta la última sesión del Segundo Debate, lo cual fue remitido para la sanción por parte del Presidente de la República. Es decir, el Proyecto de Ley, en un primer momento estuvo bien propuesto, pero fueron los asambleístas, quienes al incluir la disposición interpretativa, desnaturalizaron el proyecto con el carácter de urgente en materia económica y perpetraron las violaciones constitucionales a las que nos hemos referido.
33. Ahora, a pesar de que la aprobación de una ley debe cumplir con el requisito de ser discutida en dos debates, sea ordinaria, orgánica de carácter urgente en materia económica o interpretativa, la Asamblea Nacional sí tiene la potestad de realizar cambios o modificaciones a los proyectos de ley. Sin embargo, la Corte Constitucional en su Sentencia No. 003-14-SIN-CC ha determinado los límites de los cambios que pueden realizarse a un proyecto de ley en segundo debate en los siguientes términos:

En cuanto a los cambios que pueden incluirse a un proyecto de ley en segundo debate, la Corte Constitucional de Colombia ha contemplado en sentencia N.º C-1040-05 como aspectos a tomar en cuenta:

¹⁰ Ley Orgánica de la Función Legislativa. Artículo 72. Registro Oficial Suplemento 642 de 27 de julio de 2009.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013.

‘... que los cambios producidos en segunda vuelta al proyecto de acto legislativo pueden ser amplios y considerables, en tanto guarden relación con los temas principales del proyecto y no necesariamente con aquellos tratados en forma aislada e individual por un artículo específico. (Entiéndase primera vuelta como primer debate¹².’

34. De esta sentencia se desprende que es posible la inclusión de cambios al proyecto de ley en el segundo debate, siempre que estos cambios estén relacionados con el tema central del proyecto. Más adelante, esta misma sentencia amplía su criterio sobre esta potestad de la Asamblea Nacional, sosteniendo que la incorporación de cambios solamente se permite en virtud de que el ordenamiento jurídico lo permita:

*“La Corte colombiana añade que ‘... no depende de que se identifique el texto o expresión que se considera nuevo frente a lo aprobado en primera vuelta, pues es posible que se trate de una modificación o **de una adición autorizadas expresamente por el ordenamiento jurídico**’¹³. (énfasis añadido)*

35. En el caso que nos ocupa, la Disposición Interpretativa Única fue incluida como un alcance al texto debatido en el Segundo Debate de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, pues esta disposición no se encontraba incluida ni en el Primer ni en el Segundo Informe para los debates correspondientes, tal como se ha analizado anteriormente. Por lo tanto, no solo que esta ley interpretativa no fue sometida a dos debates, como lo establece el Artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que desarrolla el precepto contenido en el Art. 137 de la Constitución de la República, existiendo de esta manera una inconstitucionalidad de forma en la aprobación de la Ley de Apoyo Humanitario y, concretamente en la aprobación de la disposición interpretativa en ella contenida, mientras se violaba el derecho constitucional de participación de la ciudadanía para intervenir en el debate.
36. Adicionalmente, a pesar de la potestad de la Asamblea Nacional de incluir disposiciones en proyectos de ley durante o después de los debates de discusión, no se puede confundir el procedimiento de aprobación de una ley de carácter urgente en materia económica con una ley interpretativa. Por lo tanto, al someterse estos dos tipos de leyes a procedimientos de aprobación diferentes, pues los plazos en el primero son extremadamente cortos, la Asamblea Nacional no se encontraba expresamente autorizada para realizar una adición al proyecto de ley, cuando el ordenamiento jurídico ecuatoriano contempla un procedimiento específico para una disposición de ese tipo.
37. Los señores Jueces Constitucionales, tendrán en cuenta además, que según el Art. 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control formal de constitucionalidad, no puede limitarse a la verificación del cumplimiento del proceso constitucional, sino que deberá verificarse el cumplimiento de las reglas previstas en *“la ley que regula la Función Legislativa”*.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014.

38. Las violaciones a las formas y a los procedimientos verificadas en el proceso de aprobación de la Ley de Apoyo Humanitario no son meras formalidades, sino que el legislador precisamente previó, en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que el proceso de aprobación de las leyes interpretativas cumplan estrictamente los procedimientos y plazos con el fin de garantizar, entre otros, los derechos de participación democrática como aquellos previstos en el Artículo 95 de la Constitución de la República, pues una ley interpretativa tiene la capacidad de impactar gravemente a las situaciones jurídicas consolidadas en forma previa a su aprobación, necesariamente debió haber ofrecido la posibilidad de ser ampliamente analizada y discutida por todos los ciudadanos.
39. Por lo expuesto, la aprobación de la Disposición Interpretativa Única de la Ley de Apoyo Humanitario se encuentra viciada por una inconstitucionalidad de forma al no haberse cumplido con el procedimiento establecido en el Artículo 137 de la Constitución de la República (dos debates) y que se encuentra desarrollado en los Artículos 69 a 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa para la aprobación de leyes interpretativas.

V. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y LA DISPOSICIÓN INTERPRETATIVA ÚNICA DE LA LEY DE APOYO HUMANITARIO.-

40. La Constitución, en su Artículo 120 numeral 6, dispone que la Asamblea Nacional podrá “[e]xpedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio¹⁴”. Tal como lo establece el Artículo 136 de la Constitución, toda ley que sea expedida, reformada o interpretada debe cumplir con el principio de unidad de materia de los proyectos de ley, de acuerdo a lo siguiente:

“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 reformarían¹⁵.”

41. La Ley de Apoyo Humanitario, como consta de su exposición de motivos, fue expedida con el propósito de mitigar los efectos adversos de la pandemia del COVID-19 que permitan fomentar la reactivación económica y productiva del Ecuador. Con base en este principio constitucional, toda disposición incluida dentro de esta ley debe estar relacionada a su objeto y propósito, sin que se puedan incluir otras materias.
42. En el caso de las leyes interpretativas, estas únicamente pueden referirse a las leyes y normas jurídicas sobre las cuales se efectuará la interpretación en cumplimiento del principio de unidad de materia. Esto lo ha determinado la Corte Constitucional en su Sentencia No. 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013, la cual define a las leyes interpretativas de la siguiente manera:

“De lo expuesto con anterioridad, se puede concluir que el legislador es el intérprete auténtico de su propia voluntad, por medio de la cual logra hacer efectivos los

¹⁴ Constitución de la República. Artículo 137. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

¹⁵ Constitución de la República. Artículo 136. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

*propósitos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado; así, el resultado de dicha interpretación se caracteriza por formar, sustancialmente, un mismo cuerpo normativo con la ley interpretada, **compartiendo entonces una unidad material de objeto e identidad**¹⁶*. (énfasis añadido)

43. Bajo esta sentencia, al haberse incluido una disposición interpretativa dentro de la Ley de Apoyo Humanitario se está desnaturalizando a la ley interpretativa. Según este principio, el proyecto de ley discutido en la Asamblea Nacional solamente podía referirse a la materia económica de carácter urgente; sin embargo, la función legislativa se extralimitó de sus potestades, incluyendo una disposición interpretativa relacionada a una norma sobre causales de terminación de la relación laboral mientras que el objetivo de la Ley de Apoyo Humanitario es la reactivación económica y el mantenimiento de las condiciones de empleo. Por lo tanto, no existe esta unidad material de objeto e identidad entre la Ley de Apoyo Humanitario y la Disposición Interpretativa Única.
44. La Corte Constitucional, en su Sentencia No. 002-11-SIN-CC de fecha 21 de junio de 2011, ratifica este criterio, pues define al principio de unidad de materia de la siguiente manera:

*“Así, el principio de unidad de materia efectivamente exige que las normas deban referirse a un solo tema a la vez. Este principio pretende no solo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los asambleístas introduzcan temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, además asegurar que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, facilitando su consulta por la ciudadanía, **debido a que cada ley deberá referirse exclusivamente a un tema que deberá corresponder a su título**. El principio de unidad de materia desempeña un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo; así como en la coherencia interna de su producto: las leyes¹⁷”*. (énfasis añadido)

45. Tal como lo establecen los Artículo 114 y 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competencia de la Corte Constitucional verificar el requisito de la unidad de materia de las leyes, teniendo que velar por el cumplimiento de lo siguiente:

“Art. 116.- Unidad de materia.- El control formal de constitucionalidad comprenderá la verificación de la unidad de materia, para lo cual la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que

*1. Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una **conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático**;*

*2. La totalidad del contenido del proyecto **corresponda con su título**;*

3. Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.” (énfasis añadido)

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 009-13-SIN-CC de 14 de agosto de 2013.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-11-SIN-CC de 21 de junio de 2011.

46. Tal como se estableció anteriormente, no solo que la inclusión de la Disposición Interpretativa Única no corresponde al título y tema del proyecto de ley, sino que no existe una conexidad clara y evidente entre la interpretación que se realiza al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo y el carácter de urgente en materia económica. La Sentencia No. 003-14-SIN-CC de la propia Corte Constitucional es clara en establecer que debe existir coherencia dentro de una ley en términos de la materia, título y ámbito, siendo inadmisibles la inclusión de disposiciones que no guarden conexiones entre sí dentro de un mismo proyecto de ley, menos aún la inclusión de disposiciones con el solo propósito de burlar los procedimientos constitucionales y legales de aprobación de las leyes interpretativas.

47. La Corte Constitucional se ha referido a estos requisitos determinados por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo a lo siguiente:

“El artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que para verificar aquella adecuación temática, se debe observar el cumplimiento de los siguientes elementos: La referencia de todas las disposiciones de una ley a una sola materia; la correspondencia entre la totalidad del contenido del proyecto con su título, y la conexidad entre las disposiciones legales. En definitiva este principio requiere de la legislatura el tratamiento de proyectos parlamentarios que cuenten con la suficiente coherencia en la determinación del título, la materia, el ámbito, así como una relación jurídica de correspondencia normativa¹⁸”.

48. Es así que, la Disposición Interpretativa Única no guarda relación con el proyecto de ley, pues buscan objetivos distintos. Del propio título de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 se desprende que el proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas de apoyo y de reactivación económica y productiva necesarias para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19.

49. Las leyes interpretativas requieren de una unidad material entre la ley interpretada y su interpretación, por lo que la inclusión de la Disposición Interpretativa Única en la Ley de Apoyo Humanitario hace que no exista una unidad material de objeto e identidad. De otro lado, no se puede incluir una ley interpretativa en una ley de carácter urgente en materia económica, pues su naturaleza es distinta. Mientras que la primera busca dar el sentido a una ley existente por ser esta oscura o ambigua, la segunda se expide *“por necesidades de orden público o ante imprevistas y graves circunstancias, que exigen, con carácter transitorio, medidas radicales y expeditas para remediar el mal o evitar su propagación¹⁹”.*

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014.

¹⁹ Guillermo Cabanellas de Torres. Diccionario Jurídico Elemental. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1993, p. 187.

50. Es así que no es posible identificar una conexidad entre la interpretación del Artículo 169 numeral 9 del Código del Trabajo sobre la terminación de la relación laboral por caso fortuito o fuerza mayor y el carácter de urgencia en materia económica, incurriéndose en una inconstitucionalidad de fondo y forma, por no cumplirse con el principio de unidad en la materia.

VI. VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.-

51. Una ley interpretativa se ha de entender necesaria cuando en el ordenamiento jurídico aparece una nueva norma que no está clara o que su aplicación es ineficaz una vez expedida o frente a la presencia de interpretaciones judiciales contradictorias. Así, las leyes interpretativas tienen el objeto de despejar dudas sobre conceptos equívocos, oscuros, o dudosos. Aplicar una ley interpretativa a una norma que se encuentra incorporada en nuestra legislación por 82 años trastoca los fines de la interpretación de las normas.

52. La Disposición Interpretativa Única es un claro ejemplo de una norma que, al transgredir varias normas y disposiciones constitucionales en cuanto a la discusión y aprobación de leyes interpretativas, atenta contra el principio de seguridad jurídica consagrado en el Artículo 82 de la Constitución. La seguridad jurídica permite tener certeza y confianza sobre las actuaciones de los poderes públicos, por lo que *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”²⁰.*

53. La doctrina ha definido a la seguridad jurídica como *“las conductas obligadas, permitidas y prohibidas están predeterminadas y las personas saben a qué atenerse”* mediante las cuales se evita un ordenamiento jurídico inseguro y actuaciones de los poderes del Estado arbitrarias e ilegales²¹. Es así que la seguridad jurídica establece los parámetros que deben observar los servidores y funcionarios públicos para no incurrir en injerencias en el ejercicio de sus potestades y competencias.

54. La Corte Constitucional se ha pronunciado varias veces sobre el principio de seguridad jurídica como un derecho que garantiza el cumplimiento de los preceptos constitucionales y el ordenamiento jurídico, de acuerdo a lo siguiente:

“Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”²².

²⁰ Constitución de la República. Artículo 82. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

²¹ Ramiro Ávila Santamaría. “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XV* (2009), p. 787.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020.

55. Bajo este criterio de seguridad jurídica, se debe analizar el contexto en el cual la promulgación de la Disposición Interpretativa Única contenida en la Ley de Apoyo Humanitario ha violentado este principio constitucional que gobierna nuestro sistema jurídico y que debe prevalecer en cualquier Estado de Derecho, más aún en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, como el nuestro. Al ser una disposición interpretativa, la misma tiene que seguir el procedimiento y plazos de expedición, debate y aprobación determinados en la Constitución y desarrollados en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
56. Como se ha dicho, la Constitución prevé que las leyes deben ser sometidas a dos debates para su aprobación. Dicho postulado constitucional, se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que establece, como parte del trámite ordinario de aprobación de las leyes, la discusión en dos debates. Tanto es así, que incluso las leyes con connotaciones especiales, deben cumplir el postulado constitucional, como son aquellas leyes interpretativas y aquellas con el carácter de urgente en materia económica.
57. En el caso puesto en conocimiento de los señores Jueces constitucionales, si bien la Ley de Apoyo Humanitario fue discutida en dos debates, la disposición interpretativa incluida en esta ley solamente fue discutida en un solo debate, esquivando de esta manera el procedimiento de aprobación de cualquier ley interpretativa, violando el derecho a la seguridad jurídica de millones de personas que se han visto afectadas por esta arbitrariedad de la Asamblea Nacional. Permitir que esta norma permanezca en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, implicaría un precedente sumamente grave y atentatorio contra las nociones más básicas de vivir en sociedad y en un Estado de Derecho, pues en el futuro se podrían incluir interpretaciones de leyes, sin seguir el procedimiento legal y especialísimo que el mismo legislador ha creado.
58. Por otra parte, el principio de seguridad jurídica exige la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas que den certeza a los ciudadanos sobre las consecuencias jurídicas de una norma o ley y de cómo debe esperarse y entenderse que serán aplicadas. ¿Qué seguridad jurídica se garantiza si la misma función legislativa incumple y se pasa por alto los procesos legales de aprobación de leyes que dicho organismo se ha dictado, en cumplimiento a los preceptos constitucionales, como es que toda ley deba discutirse en dos debates según el Art. 137 de la Constitución de la República?
59. El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el cumplimiento a la Constitución, la cual exige la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas de obligatorio cumplimiento por el Estado. Es así que cualquier norma debe contener las siguientes características:

“(...) el derecho a la seguridad jurídica contiene los siguientes elementos: 1) Respeto a la Constitución de la República del Ecuador como norma suprema; 2) existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas; 3) certeza en que las autoridades competentes, administrativas y judiciales, realizarán una adecuada aplicación de la

normativa constitucional y legal vigente; y, 4) la seguridad jurídica como un instrumento para justiciar derechos²³.

60. Cualquier ley o norma que no cumpla con alguno o varios de los estos requisitos enumerados debe ser entendida como inconstitucional y, por lo tanto, no puede subsistir dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano por ser una arbitrariedad de la autoridad legislativa que aprobó dicha norma.
61. Ahora, la Disposición Interpretativa Única contenida en la Ley de Apoyo Humanitario no solo incumple con el principio de seguridad jurídica, sino que también transgrede el principio de legalidad consagrado en el Artículo 226 de la Constitución. Este artículo determina que cualquier institución, organismo o servidor del Estado debe ejercer *“solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley²⁴”*.
62. Tal como lo ha determinado la Corte Constitucional en la Sentencia 1357-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad están íntimamente relacionados:

“Esta Corte ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales.”

63. La doctrina ecuatoriana ha definido que *“[e]l Estado legal se basa en el principio de legalidad, por el que todo acto del poder solo puede hacer lo determinado en la ley y todo acto privado es permitido en tanto no esté prohibido²⁵”*. Es así que, cualquier exceso en el ejercicio de la potestad o competencia de un organismo o funcionario público vulnera el principio de legalidad.
64. Tal como se ha analizado anteriormente, la Asamblea Nacional tiene la potestad de expedir, codificar, reformar, derogar o interpretar leyes de modo generalmente obligatorio, pero siempre en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales sobre el procedimiento necesario para cada una de estas potestades. Al momento de incluir una disposición interpretativa dentro de una ley de carácter urgente en materia económica, la Asamblea Nacional se extralimitó en sus funciones por

²³ Espinosa Ortega, M. I., & Cueva González, P. D. (2019). *La Seguridad jurídica en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia ecuatoriano, ¿la seguridad jurídica de quién?*. Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa, 6(12), 81-90. Recuperado de <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/539>.

²⁴ Constitución de la República. Artículo 226. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008

²⁵ Ramiro Ávila Santamaría. “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Año XV (2009), p. 779.

incumplir con los procedimientos constitucionales y legales determinados para la expedición de una ley interpretativa.

65. El jurista italiano Luigi Ferrajoli determina que el principio de legalidad permite limitar y controlar ilegalidades en el ejercicio del poder del Estado, pues este está subordinado a la ley, conforme a lo siguiente:

“(...) puede ser identificado con la incorporación en los <<estados de derecho>> del principio de legalidad, que es un principio organizativo en virtud del cual todos los poderes públicos están sometidos a la ley, y al mismo tiempo una norma de reconocimiento de todas las normas válidas en tanto que producidas de las formas, en las condiciones y por los poderes legalmente preestablecidos²⁶”.

66. Ahora, no solo el Estado, sus funciones y los organismos que lo conforman deben cumplir con la Constitución y las leyes, sino que también deben hacer cumplirlas, teniendo la obligación de garantizar los derechos fundamentales determinados en la Constitución. Este principio permite intervenir en ocasiones en las que el Estado no se apegue a la legalidad de sus actuaciones.

“La Administración Pública- que es un término simplificador de una realidad distinta, como es la existencia de las administraciones públicas- en Ecuador es, consecuentemente, tutora y garante de los derechos fundamentales que consagran nuestra Constitución y los tratados internacionales válidos y vigentes en la república. Tales derechos, como hemos dicho, transversalizan todo el ordenamiento jurídico nacional y el Estado en su actividad legislativa, administrativa, judicial, de control y en la participación democrática, tiene por finalidad su vigencia²⁷”.

67. Por lo expuesto, se ha demostrado que la Disposición Interpretativa Única transgrede varios principios constitucionales, en especial los principios de seguridad jurídica y de legalidad. La inobservancia en la expedición de esta norma interpretativa por parte de la Asamblea Nacional dentro de una ley de carácter urgente de materia económica es producto de una arbitrariedad y extralimitación en el ejercicio de las competencias de la función legislativa, atentando contra Constitución y la uniformidad del ordenamiento jurídico ecuatoriano. De esta manera, se debe declarar la inconstitucionalidad a la Disposición Interpretativa Única por violaciones al propio trámite de aprobación de aprobación de Leyes Interpretativas y a la Constitución.

VII. INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO.-

68. Del análisis sobre la naturaleza de las leyes interpretativas, es claro que estas tienen el propósito de esclarecer una norma para poder darle su verdadero sentido y espíritu. La interpretación al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo dentro de la Ley de Apoyo Humanitario ha determinado como requisito indispensable para la aplicación de la fuerza mayor o caso fortuito el cierre total o definitivo de la actividad económica del

²⁶ Luigi Ferrajoli. Derecho y Razón. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p.

²⁷ Jorge Zavala Egas. La Constitución del 2008 y la Administración Pública en Ecuador. Quito: Taurus, 2009, p. 70.

empleador. Bajo esta interpretación, esta causal de terminación de la relación laboral regula una misma situación jurídica que ya se encuentra contenida y regulada en el Artículo 193 del Código del Trabajo.

69. El Artículo 193 del Código del Trabajo define los efectos jurídicos que tiene la liquidación del negocio del empleador sobre las relaciones jurídicas que este mantiene con sus trabajadores. Bajo este supuesto, los empleadores que liquiden definitivamente sus negocios y como consecuencia de esta liquidación terminen la relación laboral con sus trabajadores, deberán pagar a los trabajadores tanto la bonificación por desahucio y la indemnización de acuerdo a lo siguiente:

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

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

Si el empleador reabriere la misma empresa o negocio dentro del plazo de un año, sea directamente o por interpuesta persona, está obligado a admitir a los trabajadores que le servían, en las mismas condiciones que antes o en otras mejores²⁸.”

70. Ahora, la Disposición Interpretativa Única regula el mismo supuesto de una liquidación definitiva del negocio del empleador, pues la liquidación necesariamente implica un cierre de la actividad económica a la que se dedica el empleador. Es así que, la incorporación de la Disposición Interpretativa Única de la Ley de Apoyo Humanitario implica una violación al derecho a la seguridad jurídica, pues nos encontramos ante un ordenamiento jurídico con falta de claridad sobre qué disposición debe ser aplicada a cada caso.
71. Antes de la inclusión de la Disposición Interpretativa al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo, la aplicación de una y otra norma era sumamente clara. Si un empleador liquidaba su negocio, es decir, había cierre total y definitivo, debía indemnizar a sus trabajadores bajo aquellas normas previstas en el Artículo 185 y 188 del Código del Trabajo. De modo contrario, en casos en donde un evento de fuerza mayor o caso fortuito generaba afectaciones de manera parcial, un empleador podía verse en la lamentable necesidad de terminar la relación con aquellos trabajadores que prestaban sus servicios en aquella parte o línea de negocio de la empresa.
72. A modo de ilustración planteamos el siguiente ejemplo: una compañía, con la misma razón social y número de RUC, tiene dos sucursales, una en Quito y otra en Cuenca. Debido a un terremoto en la ciudad de Quito, la fábrica de la sucursal en esta ciudad se

²⁸ Código del Trabajo. Artículo 193. Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005.

ve gravemente afectada al haber sido destruida por este fenómeno natural. En la ciudad de Cuenca, la fábrica de dicha sucursal no se ve afectada, pues el terremoto no llegó a este lugar. Por la destrucción de la fábrica en Quito, y bajo la interpretación efectuada por los asambleístas, el empleador no podrá utilizar el supuesto del Artículo 169 numeral 6 para terminar las relaciones laborales con sus trabajadores, a pesar de que ya no existe el lugar físico en el que puedan prestar sus servicios lícitos y personales debido a que la sucursal de Cuenca se mantiene en funcionamiento y esto no implicaría un “*cierre total y definitivo de la actividad económica del empleador*”, a pesar de que, es evidente la presencia de un fenómeno externo, imprevisible e irresistible, que imposibilita el trabajo.

73. Así, es evidente que la interpretación dada al Artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo, regula una situación que ya se encontraba regulada por el Código del Trabajo, desnaturalizando la figura de la fuerza mayor y el caso fortuito, que como conocen los señores jueces, constituyen, en principio, eximentes de responsabilidad. La Corte Constitucional ha dejado claro que cualquier actuación del Estado debe realizarse en cumplimiento de la Constitución y el ordenamiento jurídico, evitando cualquier tipo de arbitrariedad, tal como se desprende a continuación;

“(...) a través del derecho a la seguridad jurídica se busca lograr un mínimo aceptable de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos. Ello pues, a través de la garantía del derecho, el Estado asegura a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución; y que, para la regulación de las diversas situaciones jurídicas, existirá una normativa previamente establecida y disponible para el conocimiento público, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto²⁹”

74. La Disposición Interpretativa deja abierta la posibilidad a arbitrariedades por autoridades administrativas y judiciales ya que deja a criterio de cada autoridad aplicar uno u otro supuesto de acuerdo a su entendimiento de las dos normas del Código del Trabajo. Dejar a las autoridades esta libertad de interpretación y criterio genera una falta de certeza absoluta sobre la aplicación de las leyes, provocando a su vez una inconstitucionalidad de fondo por contradecir el derecho a la seguridad jurídica contemplada en la Constitución de la República.

VIII. SOLICITUD

75. Por los antecedentes de hecho y de derecho expuestos en este *amicus curiae*, solicitamos se pronuncien conforme dicta la Constitución y, por lo tanto, se declare la inconstitucionalidad por la forma y/o por el fondo de la Disposición Interpretativa Única contenida en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, por ser esta contraria a disposiciones constitucionales expresas e inequívocas.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 309-16-SEP-CC de 21 de septiembre de 2016.

76. Igualmente, solicito se me permita intervenir en la Audiencia Pública convocada para el día jueves 29 de octubre de 2020, a las 10h30, conforme lo dispuesto en el Artículo 12 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

IX. DOCUMENTACIÓN ADJUNTA

1. Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 remitida por el Presidente de la República.
2. Informe para Primer Debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19”
3. Informe para Segundo Debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19”
4. Objeción Parcial al “Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19”

X. NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan las recibiré en el Casillero Judicial No. 1839 del Palacio de Justicia de la ciudad de Quito y en el correo electrónico toquifer@hotmail.com.

Firmo en la calidad invocada,

Luis Carlos Fernández
Mat. 4232 CAQ