

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR - UNIB.E

ESCUELA DE DERECHO



**LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: ANÁLISIS
DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO.**

Trabajo de titulación para la obtención del título de abogado

Autor:

Emiliano Alexander Zapata Guevara

Director del trabajo de titulación:

Franklin Germánico Hermosa Guano - Mgst.

Quito, Ecuador

Marzo - 2023

Quito, 03 de marzo 2023

CARTA DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Magister

Mayra Guerra

Directora de la Carrera de Derecho

Presente.

Yo, **Franklin Hermosa** Director del trabajo de titulación realizado por **Emiliano Alexander Zapata Guevara** estudiante de la carrera de **Derecho**, informo haber revisado el presente documento titulado "**LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO**", el mismo que se encuentra elaborado conforme el Reglamento de titulación, establecido por la **UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DEL ECUADOR, UNIB.E** de Quito y el Manual de Estilo institucional; por lo tanto, autorizo su presentación final para los fines legales pertinentes.

Atentamente,



Mgst. Franklin Hermosa
Director del Trabajo de Titulación

CARTA DE DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

1. Yo, Emiliano Alexander Zapata Guevara, declaro, en forma libre y voluntaria, que los criterios emitidos en el presente Trabajo de Titulación denominado: "LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO", previa a la obtención del título profesional de ABOGADO, en la Dirección de la Escuela de DERECHO. Así como también los contenidos, ideas, análisis, conclusiones y propuestas son exclusiva responsabilidad de mi persona, como autor/a.
2. Declaro, igualmente, tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Universidad Iberoamericana del Ecuador, de conformidad con el **artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT**, en formato digital una copia del referido Trabajo de Titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública, respetando los derechos de autor.
3. Autorizo, finalmente, a la Universidad Iberoamericana del Ecuador a difundir a través del sitio web de la Biblioteca de la UNIB.E (Repositorio Institucional), el referido Trabajo de Titulación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad Iberoamericana del Ecuador.

Quito, DM., a los 28 días del mes de marzo de 2023



Emiliano Zapata
1724994882

ACTA DE APROBACIÓN

DEDICATORIA

Quiero dedicar el presente trabajo principalmente a Dios, quién es el motor de mi vida, el cual me ha otorgado sus bendiciones, materializadas a través de la paz, paciencia sabiduría, y fortaleza que apliqué día tras día para sobrellevar las dificultades de la vida y ser mejor persona a fin de culminar esta etapa con éxitos.

De una manera muy especial a mis padres, José Abrahan Zapata Mora y Patricia Esthela Guevara Tobar, quiénes son lo más valioso e importante que tengo en la vida, quién con su esfuerzo y trabajo me han acompañado durante todo este proceso educativo, respaldándome siempre con su amor, cariño, amistad y respeto, valores que han sido mi luz en los momentos de oscuridad.

A mi hermano, Mario Andrés Zapata Guevara, quién es mi mejor amigo y compañero de vida, quién me ha entendido y acompañado desde el inicio de este proceso, el cual con su cariño, respeto y sabiduría ha sido un ejemplo el cual seguir.

Finalmente, pero no menos importante a todos y cada uno de los integrantes de la Familia Palacios Zapata, quiénes son un referente y grato ejemplo para mí, con un énfasis y cariño indescriptible a mi Tía Marcia Zapata, quién siempre ha estado ahí para apoyarme.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Iberoamericana del Ecuador, casa de estudios superiores, la cual me abrió las puertas, para poder formarme como un buen profesional en conocimientos y valores.

A todas las personas quiénes conforman la Facultad de Derecho, quiénes son coautores principales de la formación del estudiante, a mis maestros los cuales me han sabido transmitir sus conocimientos y enseñanzas, con profesionalismo, firmeza, pero sobre todo con respeto y humanismo.

A todas las personas con las que he compartido espacio tanto académico como de esparcimiento en razón de los estudios, a mis amigos quiénes me ayudaron a sobrellevar la carrera entre risas y preocupaciones, para que este viaje sea más llevadero.

A la Dra. Susana Toral, profesional, excelsa del Derecho, quién me supo brindar su tiempo, conocimiento y paciencia, siempre acompañado de amabilidad, determinación, compromiso y predisposición al trabajo en conjunto, con el objetivo de desarrollar un buen trabajo en el apartado central del mismo, proporcionándome sus recomendaciones, correcciones y sugerencias para el beneficio de la investigación.

Al Dr. Franklin Hermosa, notable profesional del Derecho, quién, con poco tiempo de trabajo en conjunto, se involucró de manera directa y apasionada con el trabajo, compartiéndome sus conocimientos y recomendaciones a fin de culminar con éxitos el presente trabajo.

Al Mg. Alirio Mejía, docente encargado de la materia de investigación, quién supo encaminar a todos y cada uno de los estudiantes a su cargo, guiando el trabajo de titulación, bajo los lineamientos metodológicos pertinentes.

ÍNDICE GENERAL

CARTA DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN	ii
CARTA DE DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN	iii
ACTA DE APROBACIÓN.....	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
ÍNDICE DE TABLAS	x
ÍNDICE DE ANEXOS.....	xi
RESUMEN.....	xii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	4
NATURALEZA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	4
Presentación de la situación problemática.....	4
Propósitos de la investigación	11
Importancia del estudio.....	12
CAPÍTULO II.....	15
MARCO TEÓRICO	15
Referentes teóricos.....	18
Fundamentación legal	19
Constitución de la República del Ecuador.....	20
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.....	20
Ley Orgánica de la Función legislativa	20
Ley Orgánica de Apoyo Humanitario	21
CAPÍTULO III.....	22

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	22
Naturaleza de la Investigación.....	22
Metodología jurídica del estudio.....	23
Unidad de Análisis	23
Técnicas de recolección de información	24
Procedimiento de técnicas de análisis de información	25
CAPÍTULO IV	26
RESULTADOS E INTERPRETACIÓN.....	26
Procedimiento parlamentario de la Asamblea Nacional del Ecuador en la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.	26
Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.....	29
Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.	42
Responsabilidad del Ejecutivo	47
Control de constitucionalidad.....	55
Consecuencias que generó la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19	65
Estado actual de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19	67
CAPÍTULO V	70
HALLAZGOS Y REFLEXIONES	70
Hallazgos.....	70
Reflexiones.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	75
ANEXO	80

CUADRO DE NORMATIVA	80
Línea de tiempo de la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y post declaración de inconstitucionalidad de su artículo 25	84
RESUMEN DE LA VOTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE APOYO HUMANITARIO PARA COMBATIR LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL COVID-19	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Objeciones realizadas al articulado del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19.....	51
Tabla 2 Objeciones realizadas a las disposiciones reformativas del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19.....	52
Tabla 3 Objeción realizada a la disposición interpretativa única del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19.....	52
Tabla 4 Objeciones realizadas a las disposiciones transitorias del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19.....	54

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 Cuadro de Normativa	80
Anexo 2 Línea de tiempo de la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y post declaración de inconstitucionalidad de su artículo 25	84
Anexo 3Resumen de votación del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria del COVID-19.....	88

Emiliano Alexander Zapata Guevara. LA PRÁCTICA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL: ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO. Derecho. Universidad Iberoamericana del Ecuador. Quito Ecuador. 2022. (Nº) 99p.

RESUMEN

En el Ecuador varios son quiénes tienen la potestad de enviar y promover proyectos de Ley, los cuales serán conocidos por la Asamblea Nacional y posteriormente serán sometidos al tratamiento parlamentario respectivo, el cual se encuentra determinado en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. El problema surge cuando dentro de este proceso se generan inconsistencias, mismas que persisten y no son advertidas, ocasionando así problemas con las disposiciones constitucionales. En donde un órgano externo a las funciones del Estado deba intervenir. La metodología utilizada en la presente investigación se apoya del paradigma interpretativo, amparado del enfoque cualitativo. Además, se utilizó la interpretación de cuerpos legales, doctrina, jurisprudencia y demás documentación con información pertinente respecto al objeto de estudio. En razón del proceso investigativo, se determinó que la inconsistencia legislativa se produjo en la unificación de proyectos de Ley dentro del informe para primer debate, enfatizando que, pese a que fue revisada por otra función del Estado, está paso inadvertida hasta su entrada en vigencia, finalmente se propusieron varias reflexiones a los actores directos e indirectos de este proceso de creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, para que actuaciones así no se vuelvan a repetir.

Palabras clave: Inconstitucionalidad, Asamblea Nacional, Práctica Parlamentaria.

INTRODUCCIÓN

En el año 2020 se produjo una emergencia sanitaria suscitada por el ¹SARS-CoV-2, la cual se esparció a nivel mundial, dejando como consecuencia varios problemas en los distintos apartados de la sociedad, haciendo que los gobiernos de todo el mundo deban adaptarse a esta nueva realidad, y recurran por medio del Legislativo a crear leyes con el carácter de urgente, las cuales ayuden a mitigar y preservar el bien ciudadano.

En ese contexto el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, declaró el brote del coronavirus como pandemia mundial, bajo ese escenario el Presidente de la República, el 16 de marzo de 2020, decreto el Estado de Excepción en todo el territorio nacional, lo que conllevó al cierre de fronteras, tráfico aéreo internacional, y la limitación de los derechos de libre movilización, además de la suspensión de clases en las instituciones públicas y privadas, así como también la paralización de labores en el sector público.

Además de los sectores ya previamente mencionados, el comercio y la industria también tuvieron que verse obligados a detener sus actividades, esto en razón de que se ordenó un toque de queda en todo el territorio nacional, con la única excepción la adquisición y distribución de medicamentos y alimentos, estas medidas fueron tomadas para poder contener el esparcimiento del virus en la ciudadanía, sin embargo, se debía prever las consecuencias que iban a dejar todas estas disposiciones, que si bien no eran favorables, si necesarias.

Dado el difícil panorama que se estaba atravesando a nivel nacional e internacional, la Organización Mundial del Comercio, señaló que la fuerza de la recuperación de los países radicará en dos factores determinantes, que son la rapidez con la que se controla la pandemia y las decisiones políticas que tomen los Gobiernos para hacer frente a la crisis económica que se derivaría de la emergencia sanitaria.

De esta manera, es esencial, prácticamente obligatorio, que los países dispongan de una legislación que responda de manera igualitaria a las necesidades de la ciudadanía, además de las nuevas demandas debido a la emergencia sanitaria,

¹ Es un tipo de coronavirus que puede afectar a las personas y que se detectó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en China.

permitiendo así tener las herramientas necesarias para hacerle frente a las consecuencias sanitarias y económicas derivadas del COVID-19.

En la legislación ecuatoriana, la Asamblea Nacional es la encargada de la creación de las leyes, mismas que deben guardar concordancia con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y no aprobar leyes que puedan tener un mayor alcance, sin importar lo garantistas que estas sean, ahí la importancia de aplicar una buena técnica legislativa a la hora de legislar.

En razón de ese evento, la Asamblea Nacional del Ecuador, aprobó la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, la cual incluía varias disposiciones sociales, laborales, educativas, etc. que buscaban generar una ayuda por la crisis de ese entonces.

Sin embargo, pese a la promulgación y plena aplicación de dicha ley, al poco tiempo de su vigencia, la Corte Constitucional del Ecuador, declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, la cual trataba acerca de la estabilidad laboral de los trabajadores de la salud, que hayan prestado sus servicios en la etapa más crítica de la emergencia sanitaria, este hecho generó una insatisfacción en aquellos profesionales del área médica que no pudieron verse beneficiados de dichas disposiciones pese a cumplir con lo mencionado en dicho articulado.

En función de lo expuesto, la presente investigación aplica el enfoque cualitativo dentro de todo el desarrollo del trabajo, esto debido a que el investigador no utilizara dentro de su instrumento aspectos estadísticos, numéricos o datos de población como recolección de datos, sino que optara por una hoja de registro donde se recopilara toda la normativa utilizada y el extracto pertinente de la misma.

El primer capítulo de este trabajo se denomina naturaleza del tema de investigación, en el cual se establecerá el problema que fue identificado por el autor, además de fijar los propósitos generales o macros y los propósitos específicos o complementarios respectivamente, así como también la justificación, para que, sobre la base de todo este desarrollo, se pueda llegar a una inquietud, que se contestara en el transcurso de la investigación.

En cuanto al segundo capítulo de la investigación, este se denomina marco teórico, mismo en el que se puntualizara el apartado documental, en donde se engloban los

antecedentes de la investigación, que son los estudios previos relacionados con el tema central, además incluye también los referentes legales y teóricos que sirven de sustento y apoyo al trabajo.

El tercer capítulo es titulado metodología de la investigación, el cual incorpora en su contenido lo referente a los apartados de análisis de datos, naturaleza del tema de investigación, metodología jurídica del estudio paradigma, enfoque, técnicas de recolección de información, y análisis de la información.

En el cuarto capítulo se desarrollan los resultados e interpretación, apartado en donde el investigador dará a conocer la información a la que ha llegado con el proceso investigativo, para poder satisfacer la inquietud planteada en el trabajo y dar paso al capítulo final.

Finalmente, en el quinto capítulo, se llevará a cabo los hallazgos y reflexiones, en lo que respecta a los hallazgos, se exhibirán aquellos elementos los cuales se dilucidaron con la culminación del trabajo y que permiten satisfacer los propósitos que se establecieron al inicio de la investigación, con respecto a las reflexiones las mismas irán encaminadas hacia los actores directos e indirectos que se vieron inmersos en el desarrollo, dándoles pautas y recomendaciones para evitar el reincidir en los elementos encontrados.

CAPÍTULO I

NATURALEZA DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

Presentación de la situación problemática

En la legislación ecuatoriana existe un extenso catálogo de cuerpos normativos, que, jurídicamente hablando, regulan toda la actividad realizada por la sociedad, es decir, gran parte de estas, por no decir todas, se encuentran normadas. Sin embargo, se debe precautelar que no se conviertan en letra muerta, entendida como el conjunto de normativa de un Estado que, sin encontrarse derogada, no se aplica o no se cumple, por lo tanto, la norma jurídica debe perseguir una finalidad concreta, ser clara, justa y posible.

Dentro de este orden de ideas, la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, es el cuerpo normativo máximo de nuestro ordenamiento jurídico y probablemente una de las leyes fundamentales más garantistas de Latinoamérica, por ende, no se puede justificar su inobservancia, en razón de ello la creación del resto de normas deben adecuarse, tener concordancia y no pretender generar un alcance mayor.

De este modo, la Norma Fundamental, designa a la Función Legislativa, por medio de la Asamblea Nacional, la importante tarea de expedir leyes, tal y como lo expresa el artículo 120 de la norma referida, así: Asamblea Nacional del Ecuador (2008) “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio” (pág.54). En definitiva, esta facultad es muy importante en el correcto desarrollo de un país y en el progreso de la sociedad.

En concordancia con el párrafo anterior, la Asamblea Nacional del Ecuador es la responsable de generar las leyes que rigen al país, sin embargo, en base a los artículos 134 y 135 de la Constitución de la República del Ecuador, la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde a:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus

atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esto establece que la iniciativa para presentar un proyecto de ley no es exclusiva de una función del Estado, sino, que más bien varios son quienes tienen esta facultad, lo que es un factor positivo en razón de que esto permite tener una participación activa en el proceso de creación de leyes que rigen a nuestro país.

Es determinante para la investigación comprender que la iniciativa para poder presentar un proyecto de ley no es única, sin embargo, no se tramitan todos los proyectos de ley presentados, aquellos que sí, se someten a un procedimiento de aprobación, el cual está determinado en el artículo 137 de la Norma Fundamental del Ecuador que establece que:

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 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. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esto determina que en la tramitación de un proyecto de ley existe un proceso de aprobación, el cual es muy importante, pues, ayudara a complementar, mejorar y corregir aspectos que pudiesen ser ineficaces al fin que persigue una ley.

El año 2020 pasará a la historia de la humanidad, debido a que se atravesó una crisis de salud pública muy grave, pues el mundo entero se enfrentó a una pandemia provocada por el SARS-COV2², posteriormente denominada COVID-19. Enfermedad que generó inestabilidad en el área de la salud y en el resto de apartados de la sociedad, como la educación, producción, trabajo, economía, etc. En razón de esto, los gobiernos se vieron obligados a generar medidas urgentes para poder sobrellevar las dificultades que se vivían.

² Virus que causa una enfermedad respiratoria llamada enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19).

En función de lo planteado el 16 de abril de 2020, el expresidente Constitucional de la República del Ecuador, Lenín Moreno Garcés, envió a la Asamblea Nacional el proyecto de ley con carácter de urgente en materia económica, nombrado “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19”, con el objetivo de que sea analizado, discutido y sometido al proceso de aprobación.

Como se mencionó el proyecto de ley tenía el carácter de urgente en materia económica, razón por la cual el Consejo de Administración Legislativa, lo determinó como prioridad y en ese sentido designó a la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, el 18 de abril de 2020, se emitía él ³Informe No Vinculante No. - 083-INV-UTL-AN-2020, elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa respecto al proyecto de ley en mención.

Continuando con el trámite interno dentro del Legislativo, el 28 de abril de 2020, se presentó el informe de primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, teniendo en cuenta que el mismo se tramitó siguiendo lo mencionado por el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en donde se menciona que:

Primer debate para proyectos de urgencia en materia económica. - Para el caso de los proyectos de ley, calificados por la presidenta o presidente de la República de urgencia en materia económica, las comisiones especializadas dentro del plazo de diez días, contado a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional, sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un plazo no menor a los cinco primeros días, para que las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a cinco días. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

En concordancia con lo citado, el proyecto de ley continuaba su procedimiento parlamentario de una manera adecuada, ya que iba acorde a lo reglado por el artículo 59, el cual determina un tratamiento diferente para los proyectos de ley establecidos con el carácter de urgente.

El 10 de mayo de 2020 se generó el informe de segundo debate del referido proyecto de ley, el cual de manera similar al primero tuvo un tratamiento diferenciado, por lo cual, finalmente, el 16 de mayo de 2020, el Pleno de la Asamblea Nacional envió el

³ Es el informe cuyas recomendaciones no son obligatorias de seguir en un expediente.

texto aprobado, al Presidente de la República para que se pronuncie de manera fundamentada respecto al mismo, y lo pueda sancionar u objetar, total o parcialmente.

En ese sentido, el 9 de junio de 2020 se envió desde la Presidencia de la República una objeción parcial, misma que contenía un conjunto de disposiciones al articulado original, pero que no impedía la promulgación final del proyecto de ley que iba a pasar a estar vigente. Cabe mencionar que este era el último filtro antes de ser ley y que su contenido empiece a surtir sus efectos en todo el territorio nacional.

El lunes 22 de junio de 2020 se promulgó en el Registro Oficial, Suplemento No. 299, la Ley Orgánica De Apoyo Humanitario Pará Combatir La Crisis Sanitaria Derivada Del COVID-19, teniendo como objetivo ayudar a sobrellevar de mejor manera la crisis existente, sin embargo, pese al carácter de urgencia en materia económica, con la cual fue tramitada, se asume su concordancia con el texto constitucional, debido a que las actuaciones parlamentarias de la función legislativa gozan del principio in dubio pro legislatore, que establece que en caso de duda respecto a la constitucionalidad de una norma, se concederá el beneficio de la duda a favor del legislador y en razón de ello se presumirá constitucionalmente válida.

Ahora bien, es preciso hacer referencia y citar al artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en razón de que su contenido podía ser contrario a lo establecido en la Constitución:

Artículo 25.- Estabilidad de trabajadores de la salud. - Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La finalidad de este artículo tenía una doble dimensión, primero reconocer el labor del personal médico que arriesga su vida a beneficio de los demás trabajando en primera línea, en la etapa más crítica de la emergencia sanitaria, declarándolos como ganadores del concurso público de méritos y oposición para el cargo el cual ostenten y segundo el de garantizar su estabilidad laboral otorgándoles de manera inmediata su nombramiento definitivo. En razón de la siguiente mención es pertinente, generar una consideración en los términos “nombramiento definitivo”, la cual será extensiva hacia toda la investigación.

Rescatando la consideración del párrafo anterior, la norma analizada, es decir el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, menciona en sus disposiciones la otorgación del nombramiento definitivo, para el personal médico que haya trabajado en la red integral de salud pública en la etapa, más crítica de la emergencia sanitaria, sin embargo, se debe aclarar que lo correcto sería referirse como nombramiento permanente, más no definitivo, tal y como lo expresa el artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público, el cual dictamina lo siguiente:

Art. 17.- Clases de Nombramiento. - Para el ejercicio de la función pública los nombramientos podrán ser: a) Permanentes: Aquellos que se expiden para llenar vacantes mediante el sistema de selección previstos en esta Ley; b) Provisionales, aquellos que se expiden para ocupar: b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto; b.2) El puesto de una servidora o servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada licencia; b.3) Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada comisión; b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior; y, b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior; c) De libre nombramiento y remoción; y, d) De período fijo. Los nombramientos provisionales señalados en los literales b.1) y b.2) podrán ser otorgados a favor de servidoras o servidores públicos de carrera que prestan servicios en la misma institución; o a favor de personas que no tengan la calidad de servidores públicos. (Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP, 2010)

Como se puede apreciar en la cita, la forma correcta de denominar al nombramiento definitivo, es con el término permanente, pues así lo estipula la Ley Orgánica de Servicio Público, esta precisión permite vislumbrar otra imprecisión dentro de la técnica legislativa y práctica parlamentaria de la asamblea nacional al momento de realizar el tratamiento de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

Las disposiciones del artículo 25 se pueden percibir como justas, esto en razón de la situación que se estaba viviendo, sin embargo, son contrarias al contenido del artículo 228 de la Norma Fundamental del Ecuador, en tanto que esta menciona:

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Contradicción que vulnera el principio de supremacía constitucional en razón de que se inobserva su contenido.

Continuando la idea del párrafo anterior, la supremacía constitucional establece que es la más eficiente garantía de la libertad y la dignidad del individuo, al imponer a los poderes constituidos la obligación de encuadrar sus actos en las reglas que prescribe la Ley Fundamental, todo esto con el objetivo de impedir atropellamiento de derechos constitucionales por disposiciones creadas de entidades con poder normativo.

El 13 de abril de 2021, desde la Unidad Judicial del Trabajo de Cuenca, se elevó la primera consulta de constitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, lastimosamente a menos de un año de su vigencia, él máximo órgano de justicia e interpretación de la Constitución, la Corte Constitucional del Ecuador, intervino y realizó el ⁴control de constitucionalidad de dicho artículo, así en sentencia No. 18-21-CN/21 de 29 de septiembre de 2021, emitió su pronunciamiento, determinando la inconstitucionalidad de la norma consultada, actuando como un legislador negativo, y expulsando al artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

El razonamiento de la Corte no fue únicamente acerca de si este artículo violentaba el principio de igualdad y no discriminación, sino que fue más extenso, pues, en su fallo, también declaró que se vulneró el derecho a la igualdad formal y material, además de la inobservancia al artículo 228 de la Norma Suprema.

La sentencia constitucional, vislumbró, ciertas falencias por parte de la Función Legislativa en el proceso de creación de la norma, pues dejó en tela de duda, que los debates previos y toda la actividad parlamentaria, no se adecúa a la Constitución, sin embargo, esto también fue extensivo al Ejecutivo quién en su objeción parcial no advirtió de esta inconstitucionalidad.

El artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, establecía en su contenido parámetros que eran garantistas y de acuerdo con el espíritu de dicha norma se pretendió reconocer las actuaciones del personal médico, fin apegado a lo socialmente justo, pero alejado de lo constitucionalmente reglado.

⁴ El control constitucional, es un mecanismo de carácter procesal que busca hacer operativo el principio de jerarquía normativa, en el cual la Constitución se encuentra en la cúspide del ordenamiento.

De acuerdo con lo mencionado se puede plantear la inquietud: ¿La práctica parlamentaria llevada a cabo dentro de la tramitación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, advirtió todos los parámetros legales y constitucionales? Considerando que, a través del artículo 25 de la norma en referencia, se generaron expectativas sin considerar los lineamientos establecidos en la Norma Suprema.

Propósitos de la investigación

El presente trabajo de investigación plantea como propósitos los siguientes:

- Analizar la implementación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y su congruencia, con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador.
- Determinar a través de los debates previos a la creación de La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario la práctica parlamentaria utilizada por la Asamblea Nacional del Ecuador.
- Reflexionar acerca de las consecuencias que generó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario al personal médico que no se benefició del mismo.

Importancia del estudio

Como se mencionó dentro del planteamiento del problema la Función Legislativa o poder legislativo en el marco de otras legislaciones, cumple con una tarea muy importante en el correcto funcionar de un Estado, pues dentro de sus atribuciones tienen la importante tarea de crear las normas que van a regular el comportamiento de una sociedad, contemplando que estas se adecuen de una manera excepcional a la Constitución, pues de no ser así, no serán válidas y el retraso en la creación de normas solo deja vacíos legales, que generan un retroceso en la sociedad.

Para reafirmar lo mencionado en el párrafo anterior, se destaca uno de los mandamientos del abogado, el cual en palabras del prestigioso jurisconsulto Eduardo Juan Couture redacta que: Couture (2003) “Estudia. El derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos, serás cada día un poco menos abogado” (pág.3). Lo importante de resaltar en esta cita es, ¿Por qué el derecho se transforma constantemente?, esto se responde en razón de que el derecho regula a la sociedad y esta cambia con el paso del tiempo.

Claramente la sociedad sufrió un cambio brusco e inesperado por la pandemia, por dicha razón el derecho dio como resultado la creación de una ley que regule esos cambios, estos se reflejan en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que dentro de su artículo 1 menciona el objeto de la misma resaltando lo siguiente:

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas de apoyo humanitario, necesarias para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a través de medidas tendientes a mitigar sus efectos adversos dentro del territorio ecuatoriano; que permitan fomentar la reactivación económica y productiva del Ecuador, con especial énfasis en el ser humano, la contención y reactivación de las economías familiares, empresariales, la popular y solidaria, y en el mantenimiento de las condiciones de empleo. (LEY ORGANICA DE APOYO HUMANITARIO, 2008, pág. 3)

Como se mencionó en la culminación del párrafo anterior el derecho cambia, por ende este debe ir conforme al progreso y cambio de la sociedad, los encargados de crear normas son los legisladores, es por ello que es importante enfocarnos, analizar y sobre todo cuestionarnos acerca de esta atribución tan importante, de crear normas, dado que estas son de aplicación para todos los que están en el territorio nacional razón suficiente, por la cual no se puede contemplar la idea de que una norma sea temporal.

Además, se debe tener en cuenta que, a fin de evitar la concentración de poderes, que no es más que “los poderes del Estado están coordinados por uno solo” (Asitimbay, 2017, p. 48), basándose en esto no se puede mantener las antiguas prácticas en donde todo el poder se contiene en una sola autoridad debido a que ello conllevaría a que este autoritarismo sea el encargado de realizar todas las acciones de las demás funciones, por ello y para respetar las libertades de los ciudadanos es que se constituye la división de poderes, sin embargo, el mal accionar de una de estas puede generar graves conflictos en la sociedad.

En el caso de la Función Legislativa el problema nace cuando el legislador, no ejecuta de una manera óptima, su facultad de crear, analizar y corregir las normas, más aún cuando su actuación parlamentaria se ve cuestionada por otros órganos del Estado, por ende esta investigación busca dentro de su apartado social servir de veedor de cómo se llevan a cabo los debates previos, a la creación de la ley, para que de acuerdo con a ellos tener la certeza de que las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional, se están cumpliendo de forma adecuada a fin de garantizar normas justas y constitucionalmente válidas que no generen después de un determinado tiempo de aplicación, problemas que incluso pueden atropellar derechos.

En cuanto al apartado académico, es importante realizar esta investigación para que sirva de preámbulo y punto de partida para futuros trabajos académicos que en primera instancia, tengan un enfoque hermenéutico cualitativo, cabe mencionar que existen obras académicas de índole investigativas internas de la universidad que son de gran guía para el estudiante, pero que además con la realización de este trabajo se adquiere una ejemplificación práctica para que basado en la metodología aplicada sirva de guía estructural, sobre todo en el área del derecho, además para los compañeros dentro del mismo campo académico deseen cuestionarse acerca de cómo la Función Legislativa lleva a cabo los procesos previos a la creación de una ley, pues como se sabe el derecho cambia al paso de como lo hace la sociedad, y la sociedad se modifica y cambia cada día lo que permite inferir que el derecho no se puede quedar atrás.

Finalmente, pero no menos importante, esta investigación no hace a un lado el aporte científico debido a que, al igual que el párrafo anterior, arroja dos aristas importantes, mismas que son de gran beneficio para la colectividad que tenga alcance al presente

trabajo, como primero es procedente que de una manera entendible el lector pueda conocer los procesos de creación de las normas que regulan a la sociedad donde el mismo interviene, y desarrolla sus actividades, además pueda contrastar todo esto a la luz de una entidad superior que tienen mecanismos de control constitucional, para que de manera crítica genere un criterio de como la creación de una norma que inobserva el proceder constitucional puede generar expectativas que violentan derechos.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

En el presente capítulo es muy importante partir desde la definición del mismo, por lo cual se entiende que: “El marco teórico o marco referencial, es el producto de la revisión documental-bibliográfica, y consiste en una recopilación de ideas, posturas de autores, conceptos y definiciones, que sirven de base a la investigación por realizar” (Arias, 2012, pág. 106). Esto evidencia que este apartado se compone del conjunto de información previa que tiene relación directa con el tema de estudio.

Los antecedentes de la investigación crean un punto de partida, esto con el fin de que el investigador tenga un conjunto de información previo al desarrollo del tema de estudio, para lo cual es oportuno conocer la definición de este apartado, el mismo que se define como:

(...) los estudios previos: trabajos y tesis de grado, trabajos de ascenso, artículos e informes científicos relacionados con el problema planteado, es decir, investigaciones realizadas anteriormente y que guardan alguna vinculación con nuestro proyecto, por lo que no deben confundirse con la historia del objeto en cuestión. (Arias, 2012, pág. 106)

Lo que demuestra que los trabajos y estudios previos que tengan congruencia con nuestra investigación sirven de guía y punto de información teórico.

En razón de la definición del párrafo anterior, a nivel internacional, contamos con el siguiente aporte jurídico propuesto por: Flores, Rivas, Hernández (2011), realizado en la ciudad de México, titulado como “Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural”, como objetivo principal de esta obra se establece el analizar los aspectos más relevantes de la actividad parlamentaria en un congreso plural, en cuanto a la metodología se utilizó el enfoque cualitativo, por otra parte, los resultados abordados en la siguiente presentación es resaltar la importancia y constatar como la actividad parlamentaria tiene relevancia dentro del proceso legislativo de creación de la norma.

Como se expone en el párrafo anterior, se puede apreciar la importancia que tiene la práctica parlamentaria dentro de un congreso plural, esto en razón de que en el mismo interactúan varios legisladores, los cuales, a raíz de su afiliación política, profesión o

inclusive intereses pueden crear uno u otro razonamiento que coexisten de manera directa o indirecta en la creación de una norma. Afirmación que cobra más fuerza cuando lo contrastamos con la legislación nacional en la cual nuestra Asamblea Nacional se compone de 137 asambleístas, clara materialización de lo que es un congreso plural.

Como otro estudio previo que aporta al trabajo de investigación es importante tener como antecedente lo expuesto en la Legislación Española, la cual a través de una tesis, elaborada por Gomar (2014), misma que fue desarrollada en la ciudad de Madrid, España, titulada como: “El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta para la justicia constitucional mexicana”, el mencionado trabajo plantea dentro de su objetivo el analizar la función representativa parlamentaria local y su relevancia y aplicabilidad en la justicia constitucional mexicana, en cuanto a la metodología utilizada se lleva a cabo el método inductivo debido a que se está partiendo de lo general hacía lo particular, en base a lo expuesto el referido trabajo establece las siguientes conclusiones: “El parlamentarismo consiste en la formación de la voluntad normativa del Estado por un órgano colegiado que decide por mayoría y que es elegido por el pueblo por sufragio universal e igual, es decir, democráticamente”. (Gomar, 2014) Sin duda, la participación legislativa dentro de una nación es de vital importancia para el pleno desarrollo del mismo.

La voluntad de un pueblo se ve reflejada dentro de los procesos democráticos realizados en los comicios electorales internos de cada país, es por ello que se elige a representantes, los cuales ejercen un papel de manifestar la voluntad de una colectividad, en base a eso las atribuciones conferidas a nombre de la Constitución no se pueden ver menoscabadas por prácticas que conlleven a que un ente de interpretación llame la atención por un accionar erróneo, esto crea una inseguridad respecto a la creación de atención normas.

Dentro de los antecedentes recopilados para el presente trabajo, se toma lo establecido en la legislación nacional, en donde gracias a la siguiente tesis elaborada por Tinitana (2015), en la ciudad de Quito, titulado como “el procedimiento legislativo y sus principios: Una Perspectiva Sustancial y Democrática”, teniendo como objetivo general el determinar el procedimiento legislativo y la aplicabilidad de los principios desde la perspectiva sustancial y democrática, para alcanzar dicho fin se apoya del

enfoque cualitativo. Las conclusiones a las que llego con la elaboración de su trabajo fueron: que la actividad parlamentaria no se puede alejar de aquellos valores que componen el ejercicio de su actividad, además de que estos deben tener claramente un sustento normativo dentro de su actividad, también resalta que el derecho parlamentario está claramente apegado al derecho constitucional.

Los procedimientos que se establecen en la creación de una ley, tienen como objetivo garantizar la correcta ejecución de estos con el fin de que las normas sean emitidas de una manera correcta, con el fin de no crear conflictos dentro de la sociedad por adolecer de un contenido inconstitucional.

Como se puede constatar dentro de los antecedentes traídos a la luz del presente trabajo, se entiende que la práctica parlamentaria es una actividad de gran relevancia dentro del desarrollo normativo de las leyes internas de un país. Razón por la cual esta temática ha servido de eje central para la elaboración de varios trabajos en diferentes niveles de estudio, ahí la importancia dentro del trabajo de investigación.

JURISPRUDENCIA

Para empezar con el siguiente apartado se debe tomar en cuenta la siguiente jurisprudencia No. 18-21-CN/21 y acumulado la Corte Constitucional del Ecuador (2021) resolvió que se debe: “Llamar la atención a la Asamblea Nacional de la época, por aprobar normas que además de lo señalado, no contaban con los sustentos técnicos y económicos necesarios”. (pág. 17). En resumidas palabras, la referida sentencia es importante en razón de que se constata como el máximo órgano de interpretación constitucional infiere que la Asamblea Nacional inobservó el ejercicio parlamentario al crear leyes que, pese a tener un contenido más garantista a la norma suprema son inconstitucionales. Además, se debe contemplar que esta sentencia, fue producto de una consulta de constitucionalidad, enviada por un juez constitucional.

Si apelamos a un símil dentro del margen jurisprudencial, se debe considerar la sentencia No. Sentencia No. 23-20-CN La Corte Constitucional Del Ecuador (2021) “(...) el juez consultante y la jueza consultante no deben aplicar en sus resoluciones las disposiciones declaradas inconstitucionales mediante esta sentencia. Esto debido a que ya no gozan de presunción de constitucionalidad (...)” (pág. 16). De la misma forma se observa como las disposiciones creadas por la Asamblea Nacional genera el problema de no adecuarse a lo mencionado en la Constitución de la República.

Resumiendo lo planteado las referidas sentencias, se relacionan de manera directa, pues, al ser emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, es jurisprudencia vinculante, es decir obligatoria, además dentro del apartado resolutorio se debe hacer énfasis en el llamado de atención a la Asamblea Nacional por crear leyes que generan expectativas contrarias a la norma fundamental.

Es importante destacar que en estas sentencias se aplicó un control de constitucionalidad abstracto, pues busca que se mantenga una coherencia y respeto a las normas constitucionales, generando con ello, que aquellas normas incompatibles por temas de su forma o fondo sean eliminadas del ordenamiento jurídico y no solo inaplicadas en un caso concreto.

Referentes teóricos

Para el desarrollo del presente trabajo es importante conocer la definición de lo que es el derecho parlamentario, por dicha razón Delgado-Guembes (Sn/A) menciona que: “El derecho parlamentario es una rama del cuerpo de principios de la cultura normativa y axiológica, propias del derecho estatal (rechtstaat) o derecho público (öffentliches recht)” (Pág. 13). Aporte clave que ayuda a comprender de mejor la definición de esta rama del derecho.

En concordancia con lo referido en el párrafo anterior, para comprender lo que es el derecho constitucional, se debe tener en cuenta que:

El Derecho Constitucional es básicamente una rama del Derecho Público Interno que estudia la organización del Estado, determina su gobierno, crea los poderes que lo componen, fija las relaciones de los mismos entre sí, y establece las reglas fundamentales de las relaciones entre el estado y los individuos. (ECOTEC, 2016)

Definición la cual aporta una clara idea de todas las aristas que comprenden a esta tan importante rama del derecho.

Continuando con las ideas desarrolladas, para entender lo que es la Asamblea Nacional, se debe partir de la idea que es un órgano unicameral que forma parte de la Función Legislativa, encargada de la creación de leyes (Asamblea Nacional, 2008).

Para empezar este párrafo se define lo que es la práctica parlamentaria, por lo cual Suárez (2011) afirma que es

Una fuente del derecho parlamentario, que emana de la actividad realizada en forma habitual por los integrantes de las Cámaras, cuyos objetivos son subsanar los vacíos o lagunas que existen en el marco jurídico del Congreso, que permitan la colaboración y convivencia pacífica en el desarrollo de las sesiones y eficientar los trabajos legislativos. (Pág. 494)

El presente párrafo inicia con la definición de técnica legislativa, comprendiendo que es “el procedimiento que sigue un proyecto hasta que se convierte en ley” (Pérez, 2007, pág. 17). Breve definición, pero que sin duda sintetiza la esencia del término.

Para comprender que es el control de constitucionalidad, se contempla la siguiente idea: “El control de constitucionalidad es revisar que las normas jurídicas secundarias y los actos de las autoridades se apeguen al texto constitucional vigente”. (CAMARA DE DIPUTADOS, 2017). Esto demuestra que existe un mecanismo, que tiene como objetivo que el resto de normas del ordenamiento jurídico no se alejen de lo establecido en la Constitución.

A fin de entender las ideas establecidas en el párrafo anterior, se debe conocer cuál es el origen del control de constitucionalidad, por lo cual:

(...) se considera el origen del control judicial de constitucionalidad al “judicial review” estadounidense, que apareció en 1803 con ocasión del juicio Marbury versus Madison, en donde el juez Marshall afirmó la supremacía de la Constitución y estableció la facultad de los jueces para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, amparándose en el argumento de que: “hay sólo dos alternativas demasiado claras para ser discutidas, o la Constitución controla a cualquier ley contraria a ella, o la Legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. (Benavides, 2009)

A modo de cierre se concluye que, gracias a un fallo histórico, se creó el control de constitucionalidad presente en las legislaciones internacionales.

Siguiendo la temática del párrafo anterior y a fin de complementar la información presentada, es pertinente conocer los tipos de control de constitucionalidad en los cuales: “Podemos distinguir cuatro formas de control constitucional: el difuso, el concreto, el concentrado y el abstracto” (Benavides, 2009). Esto permite evidenciar la existencia de 2 tipos de control que deben ser usados en razón de la necesidad del intérprete constitucional.

Para mantener la congruencia de las ideas redactadas previamente, se debe conocer la definición de Corte Constitucional en razón de ello: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación y de administración de justicia constitucional” (Durán, 2018). Definición que permite conocer el alcance que tiene dentro de la legislación ecuatoriana.

Fundamentación legal

La fundamentación legal no es más que todo el conjunto de normas de índole jurídico que sirven de sustento para el desarrollo del trabajo de investigación.

Continuando con el desarrollo de la fundamentación legal se cita el siguiente articulado que sirve de sustento y respaldo a la investigación:

Iniciando en razón de jerarquía primero la norma suprema creada por Asamblea Nacional del Ecuador (2008) la Constitución de la República del Ecuador, posterior a ello sigue La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prosiguiendo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, además de incluir la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

Constitución de la República del Ecuador

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma en que determine la ley con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Art. 74.- Finalidad. - El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Art. 141.- Finalidad y objeto del control concreto de constitucionalidad. - El control concreto tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales. Los jueces aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.

Ley Orgánica de la Función legislativa

Art. 58.- Informes de las comisiones especializadas. - Las comisiones especializadas dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la presidenta o presidente de la Asamblea Nacional sus informes con las observaciones que juzguen necesarias introducir. Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días, para que las ciudadanas

y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días.

Ley Orgánica de Apoyo Humanitario

Art. 25.- Estabilidad de trabajadores de la salud.- Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Naturaleza de la Investigación

Para el desarrollo del presente capítulo se debe partir de la definición de lo que es el paradigma interpretativo de la investigación, por lo cual en palabras de Ricoy (2006) menciona que este:

Intenta comprender la realidad, considera que el conocimiento no es neutral. Es relativo a los significados de los sujetos en interacción mutua y tiene pleno sentido en la cultura y en las peculiaridades de la cotidianidad del fenómeno educativo. En este sentido, tiene lógica remontarnos al pasado para comprender y afrontar mejor el presente. (pág. 8)

Esta definición quiere decir que como eje central se tiene al conocimiento, el cual es distinto en razón de las personas, de modo que existe una interacción dinámica entre hechos pasados que permiten comprender el presente.

Dentro de este orden de ideas la presente investigación utiliza el enfoque cualitativo, por ese motivo es pertinente conocer su definición, para lo cual Hernández, Fernández & Baptista (2014) mencionan que "(...) se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto" (pág. 358). En base a la definición de los autores es necesario comprender que el enfoque cualitativo interpreta la realidad desde la subjetividad del investigador, ya que este busca crear una nueva perspectiva desde una norma legal que ya existe.

Dando continuación al capítulo, aquí vamos a definir lo que es diseño hermenéutico, por ende, para, Morella, Calles y Moreno de Tovar (2006) menciona que es: (...) "una actividad de reflexión en el sentido etimológico del término, es decir, una actividad interpretativa que permite la captación plena del sentido de los textos en los diferentes contextos por los que ha atravesado la humanidad." (pág. 174). Esto quiere decir que el investigador va a interpretar el pleno sentido de los textos, y como estos tienen su aplicabilidad dentro del desarrollo del ser humano en la sociedad.

En cuanto al estudio de casos se debe considerar la definición desde la perspectiva de Castillo (2015)

El estudio de casos es un método de investigación de gran relevancia para el desarrollo de las ciencias humanas y sociales que implica un proceso de indagación caracterizado por el examen sistemático y en profundidad de casos de entidades sociales o entidades educativas únicas.

En este apartado de la investigación el investigador pondrá énfasis, no en un caso como tal, debido a que no es su objeto de estudio, sino a una norma la cual es la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del año 2020, dentro de la cual se analiza su artículo 25.

Metodología jurídica del estudio.

La metodología jurídica para la presente investigación es el método exegético, debido a que tenemos una norma concreta a la cual vamos a interpretar, en ese sentido es importante conocer la definición de esta metodología, por lo cual Goytisoló afirma que (2001) “El método exegético tiene como postulado fundamental el llamado principio de la plenitud del ordenamiento jurídico positivo. Éste lo prevé todo. La norma abarca todos los casos que teóricamente puedan ser comprendidos en su letra abstracta.” (pág. 488). Gracias a la definición del autor se comprende que la finalidad que aporta esta metodología es en base a la ley y en descubrir cuál fue la intención del autor al momento de crear la ley.

Unidad de Análisis

Con respecto a la unidad de análisis es menester traer a colación lo mencionado por: Picón y Melian (2014) quienes citan a Amozurrutia quien postula que la U.A conlleva él: “(...) construir un esquema categórico integrado a un complejo empírico recortado, que permite comprender mejor sus múltiples relaciones y posibilita la manera de explicar y dar respuesta al problema de investigación” (pág.103). Lo que demuestra que la unidad de análisis permite crear bases acerca de la construcción del conocimiento.

- Constitución de la República del Ecuador del 2008, con reforma del 12 de marzo del 2020.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa del año 2009 con reforma del 03 de mayo del 2021.
- Ley Orgánica de Garantías de Jurisdiccionales y Control Constitucional
- Manual de Práctica Parlamentaria

Técnicas de recolección de información

Al igual que el párrafo anterior, se inicia con la definición de lo que son técnicas de recolección de información, las cuales son: “(...) procesos que se utilizan para el estudio de un fenómeno; éstas permitieron: recopilar, examinar, exponer la información. La elección de la misma depende del problema y los objetivos” (Baena, 2017). Lo que demuestra que es necesario para el desarrollo de la investigación el juntar información que permita su desarrollo.

En concordancia con el párrafo anterior, se requiere conocer lo que es la observación, para lo cual: Hernández, Fernández y Baptista (1991) “La observación consiste en el registro sistemático, válido y confiable de comportamientos o conducta manifiesta. Puede utilizarse como instrumento de medición en muy diversas circunstancias”. Como mencionan los autores, claramente se determina la relevancia de lo mencionado, teniendo en cuenta que para la investigación se requiere manejar variada documentación.

Dentro de la temática abordada en los párrafos anteriores, se debe incluir lo que es la revisión documental, para lo cual Hurtado (2010) aporta que: “La revisión documental es un proceso que abarca la ubicación, recopilación, selección, revisión, análisis, extracción y registro de información contenida en documentos. La técnica de revisión documental puede ser utilizada para diversos fines” (Pág.851). En razón de las ideas expuestas, se destaca que la revisión documental es un pilar fundamental para el presente trabajo en razón de que el mismo trabaja con bases documentales.

Fundamentalmente, se debe partir de lo que es un instrumento dentro de la investigación, para lo cual los autores: Hernández, Fernández y Baptista (1991) mencionan lo siguiente: “el instrumento de medición recurso que utiliza el investigador para registrar información o datos sobre las variables que tiene en mente” (Pág. 200). Dado que la presente investigación tiene un enfoque cualitativo, no establece un instrumento similar al enfoque cuantitativo por esta razón es suficiente con la hoja de registro.

Tema	
Constitución de la República del Ecuador	
Artículo	Evidencia
Ley	
Artículo	Evidencia

ley	
Artículo	Evidencia
Jurisprudencia Nacional	
Extracto	Evidencia
Jurisprudencia Internacional	
Extracto	Evidencia
Nombre del libro/artículo científico	
Extracto	Evidencia

Procedimiento de técnicas de análisis de información

- Primero se analizará la base normativa pertinente acerca de la actividad parlamentaria de la Asamblea Nacional del Ecuador.
- En segundo lugar, se analizará el contenido del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.
- Finalmente contemplar lo referente al control de constitucionalidad.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS E INTERPRETACIÓN

Procedimiento parlamentario de la Asamblea Nacional del Ecuador en la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.

En el Ecuador la iniciativa para poder presentar un proyecto de ley, no es exclusiva, esto implica que puede provenir de diferentes personas, grupos o entidades, tal y como lo establece la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 134 que menciona lo siguiente:

La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 82)

Lo que demuestra que la iniciativa para presentar un proyecto de ley, garantiza la participación activa de todas las personas naturales y jurídicas de la sociedad.

El proceso de creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el Covid-19, inicio bien su tratamiento parlamentario, ya que fue presentada por el Presidente de la República, máxima autoridad de la Función Ejecutiva, la cual está facultada para poder presentar proyectos de ley, como lo establece la Norma Fundamental del Ecuador en su artículo 135 que expresa que “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público (...)” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Por consiguiente, el mencionado proyecto, cumplía con lo expresado en la norma.

En primer lugar, se inicia con la redacción del proyecto de ley el cual consta de una estructura física y una estructura lógica, la primera hace referencia a cómo va a estar redactado el proyecto, es decir, su parte externa, misma que deberá cumplir con lo estipulado en el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador, que dictamina que:

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. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 82)

En razón de la cita, se puede inferir que el Proyecto Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria, Provocada por el COVID-19, cumplió con estos requerimientos y, por tanto, se inició su tramitación en la Asamblea Nacional.

En concordancia de lo expuesto en la cita, se debe realizar un contraste de lo que manda la norma constitucional y el contenido del proyecto de ley, en ese sentido primero se menciona que los proyectos de ley, deberán referirse a una sola materia, este requisito se cumple debido a que corresponde únicamente en materia Económica, tal y como lo expresa el informe técnico legislativo, realizado por la Unidad de Técnica Legislativa, en lo pertinente señalan lo siguiente:

En función de los razonamientos expuestos consideramos que el presente Proyecto de Ley corresponde a una materia: Económica. Entonces, cumple con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. (Unidad de Técnica Legislativa, 2020, pág. 2)

Es oportuno destacar, la siguiente valoración realizada por la Unidad de Técnica Legislativa, en razón de que la misma analizo, que, si bien el contenido del proyecto de Ley contenía disposiciones de varios tipos, la materia que regulaba era únicamente económica, por lo cual dio paso a la verificación del cumplimiento del siguiente requisito que es la exposición de motivos, articulado, y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían.

Para tal efecto la Unidad de Técnica Legislativa, no generó ningún comentario al respecto en los siguientes puntos pues pudo constatar que el proyecto de ley, contenía todo lo solicitado tal y como lo expone en la siguiente cita:

El precitado Proyecto de Ley contiene: Exposición de motivos, catorce considerandos, treinta y ocho artículos; cinco Disposiciones Generales; una Disposición Derogatoria; y, cuatro Disposiciones Transitorias. Por lo tanto, cumple con lo señalado en los artículos 136 de la

Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Además, propone derogar el literal b) del artículo 39 de la Ley de Turismo. El artículo objeto de la Propuesta, se detalla en el siguiente cuadro y, para una mejor apreciación, se resalta la modificación establecida: (Unidad de Técnica Legislativa, 2020, pág. 3)

Con la verificación de la Unidad de Técnica Legislativa, que el proyecto de ley cumplía con todos los requisitos necesarios, en el término de dos días el Consejo de Administración Legislativa, resolvió calificar el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19, la celeridad con la que se realizó esta acción fue en razón de la urgencia en la tramitación del mismo.

Es en ese sentido que el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19, guarda concordancia con lo mencionado en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que determina que:

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; 2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado; 3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y, 4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 33)

Esto es un aspecto positivo en razón de que el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19, reunió todos los requisitos necesarios para que se pueda iniciar con su tramitación al interior del Legislativo.

Es importante mencionar que el referido proyecto de ley, dadas las circunstancias en las que fue presentado, tuvo una calificación diferente, la cual fue de urgente en materia económica, lo que es una decisión acertada debido a que se necesitaba una celeridad en su proceso Legislativo, así como se establece en la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

Los proyectos de ley calificados por la Presidenta o el Presidente de la República como urgentes en materia económica se referirán a aspectos sustantivos de la política económica, cuyo trámite expedito es necesario para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas o para enfrentar una situación económica adversa. El Consejo de Administración Legislativa no calificará proyectos de ley que reformen diversas leyes que no se refieran a una sola materia. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009, pág. 34)

La calificación de urgencia en materia económica es dada por el presidente, debido a los problemas acontecidos por la emergencia sanitaria que se vivía.

El Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19 fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa el cual por medio del Secretario General remitió el informe técnico no vinculante, *No Vinculante No.- 083-INV-UTL-AN-2020_Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivado del COVID-19*, cumpliendo así con los tiempos que establece la ley, ratificando que el procedimiento parlamentario está siendo respetado y no existe consideraciones que se puedan mencionar sobre los futuros problemas que este tuvo, es decir que la parte que respecta a su presentación y calificación no es la que generó la inconstitucionalidad del artículo 25.

Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19

El 28 de abril de 2020, se generó el informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, proveniente desde el Ejecutivo, los encargados de realizar el ya mencionado informe fue la comisión especializada permanente del desarrollo económico, productivo y la microempresa, órgano perteneciente a la Asamblea Nacional tal y como lo menciona el Art. 6.- de la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

Son órganos de la Asamblea Nacional: 1. El Pleno; 2. La Presidencia de la Asamblea Nacional; 3. El Consejo de Administración Legislativa (CAL); 4. Las Comisiones Especializadas; 5. La Secretaría General de la Asamblea Nacional; y, 6. Los demás que establezca el Pleno. Para el cumplimiento de su misión los órganos contarán con la asesoría de las unidades de Técnica Legislativa; de Evaluación y Seguimiento de la Ley; y, de Control de la Ejecución Presupuestaria del Estado. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Lo que demuestra que las comisiones especializadas son de relevante importancia dentro del cuerpo Legislativo, además se encuentran asesoradas y asistidas por entes de revisión, evaluación y seguimiento.

La Asamblea Nacional del Ecuador está conformada por comisiones especializadas, permanentes y ocasionales, dentro de las especializadas y permanentes se

encuentran 15 que son las siguientes: De Justicia y Estructura del Estado; Del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social; De Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; De Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; De Relaciones Internacionales y Movilidad Humana; De Biodiversidad y Recursos Naturales; De Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; De Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales; Del Derecho a la Salud y el Deporte; De Transparencia, Participación Ciudadana y Control Social; De Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos, y la Interculturalidad; De Soberanía, Integración y Seguridad Integral; De Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes; De fiscalización y Control Político.

Las comisiones mencionadas en el párrafo predecesor son de gran importancia dentro del Legislativo ya que, cada una tiene distintas competencias y facultades, atribuciones y obligaciones, encaminadas a regular distintos apartados en razón de su temática central, es por eso que para conocer el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, fue designada la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, debido a que la misma, tal y como lo menciona el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa: “Será la responsable de conocer asuntos e iniciativas legislativas relacionadas con el sector real de la economía y la regulación de los distintos tipos de mercados, servicios, el fomento productivo, la innovación y el emprendimiento” (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009). Esto implica que la comisión elegida de manera correcta, ya que el articulado del proyecto de ley regulaba aspectos financieros y económicos.

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa estaba conformada por un presidente, quién fue el As. Esteban Albornoz Vintimilla, en calidad de vicepresidente el As. Homero Castanier Jaramillo y el conjunto de asambleístas que integran la comisión quiénes fueron los As. Fernando Burbano Montenegro, As. Rubén Bustamante Monteros, As. Elizabeth Cabezas Guerrero, As. Fernando Callejas Barona, As. Guillermo Celi Santos, As. María Mercedes Cuesta Concari, As. Carmen Rivadeneira Bustos, As. César Rohon Hervás,

As. Doris Soliz Carrión, As. Mauricio Zambrano Valle, As. Mariano Zambrano Vera, siendo los llamados a realizar el informe de primer debate.

En razón de lo mencionado es importante conocer cuáles son las funciones de las comisiones especializadas permanentes, esto en concordancia de las competencias de cada una de ellas, en tal sentido la Ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 26, establece 7 numerales donde se detallan cada una de ellas, sin embargo, manteniendo el sentido de la investigación, la atribución más relevante es la contenida en el numeral 2 que dispone el “Discutir, elaborar y aprobar con el voto favorable de la mayoría absoluta, los informes de los proyectos de ley, previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional (...)” (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009). Esto permite comprender la importancia que tiene la correcta elaboración del informe, por parte de la comisión previo al debate dentro del pleno de la Asamblea Nacional.

En concordancia de la atribución contenida en el párrafo anterior es oportuno, el centrarse directamente en el contenido del informe de primer debate sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, el cual tenía como objeto poner en conocimiento del pleno de la Asamblea Nacional, el análisis, observaciones y actuaciones que fueron realizadas por la comisión encargada al proyecto de ley original, enviado por el expresidente de la República del Ecuador el Lic. Lenin Moreno Garces.

Ahora bien la comisión dentro de su informe hizo hincapié en los antecedentes que versan sobre el proyecto de ley, esto resulta ser muy importante ya que se establece un contexto inicial de como fue el origen y calificación del proyecto, en ese sentido primero se menciona la fecha exacta en la que se envió, la cual fue el 16 de abril de 2020, desde la Función Ejecutiva, teniendo la calificación de urgente en materia económica, además fue acompañado de el dictamen, expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas, esto de conformidad con el numeral 15 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que menciona lo siguiente:

Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional; (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas , 2010).

La cita permite comprender por qué el proyecto de ley fue acompañado por un dictamen expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas debido a que el referido proyecto contiene articulado el cual que pretende modificar el presupuesto general del Estado.

El siguiente antecedente que se redactó en el informe fue la resolución de 18 de abril del 2020, en la cual el Consejo de Administración Legislativa, calificó el proyecto de ley y en tal sentido lo remitió a la comisión encargada de su tratamiento, esto debido a que se cumplieron con todos los requisitos, que establece la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 136 en concordancia con la ley Orgánica de la Función Legislativa en su artículo 56. El 19 de abril de 2020 la comisión encargada a través de una sesión virtual, avoco conocimiento de su designación y generaron su cronograma, socialización y plan de trabajo.

En el contexto del trabajo que estaba siendo realizado por la comisión, es importante destacar que otros legisladores, pertenecientes a otras comisiones, presentaron de igual manera proyectos de ley que estaban relacionados con la emergencia sanitaria nacional, provocada por la pandemia del COVID-19, es en ese sentido que el Consejo de Administración Legislativa aprobó mediante resolución CAL.-2019-2021, emitida el 21 de abril de 2020 , en la cual se pronunciaba acerca de los proyectos de ley que hayan sido presentados y calificados hasta el 24 de abril mismos que serán considerados como insumos para los proyectos de ley calificados como urgentes en materia económica, es decir se unificarían al Proyecto Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.

El Consejo de Administración Legislativa, decidió resolver de esa manera ya que están facultados en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en lo que dispone el artículo 58.1 acerca de la Unificación de proyectos de ley que menciona que

Las o los presidentes de las comisiones especializadas, hasta antes de la aprobación del informe para segundo debate, podrán solicitar al Consejo de Administración Legislativa la autorización para unificar todos aquellos proyectos que versen sobre la misma materia y que se encuentren tramitando en la comisión o que se encuentren en otras comisiones. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Es importante la unificación de los proyectos ya que los mismos, pueden contener disposiciones notables que puedan mejorar al proyecto de ley principal y de esta manera también se satisface la iniciativa del resto de legisladores y sus aportes respecto a una temática en común.

En lo que respecta la unificación de proyectos de ley, se unificaron al proyecto de ley principal, los siguientes: “Proyecto de Ley Reformatorio de la Ley de Inquilinato”, presentado por el As. Guillermo Celi Santos, el 8 de abril de 2020 y calificado el 13 de abril de 2020 ; “ El Proyecto de Ley para Contribuir a Mitigar los Efectos de la Crisis y Reformatoria a Varios Cuerpos Legales, Como Consecuencia de la Pandemia Causada Por el COVID-19, presentado por la As. Ana Belén Marín Aguirre, presentado el 9 de abril de 2020 y calificado el 13 de abril de 2020.

Además, también el “Proyecto de Ley de Reactivación Productiva y Facilidades para los Ciudadanos Ante la Crisis del COVID-19” presentado por los asambleístas Esteban Albornoz Vintimilla, Homero Castanier Jaramillo, Fernando Burbano Montenegro, Rubén Bustamante Monteros, Elizabeth Cabezas Guerrero, Fernando Callejas Barona, María Mercedes Cuesta Concari, Carmen Rivadeneira Bustos, César Rohon Hervás, Doris Soliz Carrión, Mauricio Zambrano Valle y Mariano Zambrano Vera, quiénes son también los integrantes de la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y de la Microempresa, proyecto de ley que cobrara, verdadera relevancia y trascenderá por el cambio que generará al proyecto de ley Original emitido por el Ejecutivo.

También se incluyó el “Proyecto de Ley Orgánica para Suspender el Proceso de Desahucio en los Contratos de Arrendamiento Destinados a Comercio”, Presentado por el As. Vicente Taiano Basante el 9 de abril de 2020 y calificado el 18 de abril de 2020; además de proyectos de ley, se incorporaron temas para garantizar y defender los derechos de los trabajadores en el marco de la Emergencia Sanitaria producida por la pandemia del COVID-19.

Dentro de la temática abordada, también se incluyó el “Proyecto de Ley Orgánica de Reactivación Económica, Facilidades y Suspensión de Pago por la Emergencia Sanitaria (COVID-19)” presentado por la As. Elizabeth Cabezas Guerrero, presentado el 10 de abril de 2020 y calificado el 21 de abril de 2020; “Proyecto de Ley Orgánica para Enfrentar la Crisis Humanitaria Causada por el COVID-19 y Dotar al Estado de Herramientas de Contención y Financiamiento”, presentado por el As. Pabel Muñoz López, el 7 de abril de 2020 y calificado el 21 de abril de 2020; “Proyecto de Ley Orgánica para Suspender las Obligaciones Generadas con el IESS y con el Banco del IESS para Prevenir el Impacto Económico en las Pequeñas y Medianas Empresas

(pymes)”, presentado por el As. Vicente Taiano Basante, el 9 de abril de 2020 y calificado el 21 de abril de 2020.

La importancia de traer a colación la unificación de todos estos proyectos de ley y disposiciones del resto de comisiones especializadas, es que las mismas proveen de significativos aportes al texto final aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional, ya que estos fueron valorados y analizados por la comisión encargada, con el objetivo de poder incluir y abastecer todas las áreas que requerían ser tratadas por las consecuencias que hasta ese momento estaba dejando la pandemia.

Ahora bien es oportuno conocer la base legal que considero la comisión especializada, respecto a los aspectos de carácter constitucional y legal, en donde se debe destacar que primeramente y por orden jerárquico se mencionó a la Constitución de la República del Ecuador, como norma suprema del Ordenamiento Jurídico, donde además de la normativa citada se puede dar determinada relevancia a la mención del artículo 140 que abarca el tema de la facultad que tiene el Presidente de la República para poder enviar proyectos de ley calificados como de urgentes en materia económica y como la Asamblea Nacional tiene la obligación de aprobarlos, modificarlos o negarlos en el plazo máximo de 30 días, dado que de no haber pronunciación por parte del Legislativo, el Primer Mandatario, se encuentra calificado para promulgar la ley a través de Decreto-Ley, la calificación que se le otorgo al proyecto de ley fue importante y sobre todo acertada dado que de esta manera sería sometida a un procedimiento diferente al del resto de proyectos.

Cabe mencionar que previo a pasar a la siguiente normativa referida por la Comisión Especializada, se debe advertir de lo que es una inconsistencia importante con respecto a las normas que fueron citadas de la Ley Fundamental del Ecuador, ya que no se hizo mención del artículo 424.- mismo que expone que “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esto implica que, en el informe para primer debate del referido proyecto de ley, inobservo una norma constitucional muy importante, pues como se lo menciona el resto de normativa deberá adecuarse a la Constitución.

Continuando con la normativa utilizada en el informe para primer debate, por parte de la Comisión Especializada, sigue la Ley orgánica de la Función Legislativa, en la cual se puede mencionar se abordó toda la normativa pertinente, esto en razón de las atribuciones que se les confiere, además es importante resaltar la oportuna alusión del articulado de cómo se debe desarrollar, el primer y segundo debate para los proyectos de urgencia en materia económica, ya que resulta fundamental el que la comisión realice la distinción con los proyectos de carácter normal.

Previo a finalizar la base legal que se utilizó en la elaboración del informe para primer debate del proyecto de ley referido, también se ocupó a los siguientes cuerpos legales: Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; al Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales y el Reglamento para la Implementación de las Sesiones Virtuales y el Teletrabajo Emergente en la Asamblea Nacional, esto como normativa que ayuda a complementar y justificar los elementos del proyecto de ley y de quiénes lo estaban tratando.

El siguiente punto que se trató dentro del informe para primer debate, fue acerca de los plazos que se disponían para el tratamiento del proyecto de ley, este apartado no genera conflicto con respecto a la práctica parlamentaria de la Asamblea Nacional del Ecuador, en razón de que en el mismo solo se resalta el tiempo que se dispone el cual es de 30 días, prosiguiendo así con el siguiente punto que consta de el análisis y razonamiento el cual sin duda es un punto de inflexión ya que en este se analizara de manera más detallada, los antecedentes, el contexto, estructura y capítulos que conforman la ley, este apartado es de vital importancia ya que es aquí en donde el legislador, debe actuar de manera idónea a fin de que sus aportes y recomendaciones sean congruentes con el fin que persigue la ley y respete los lineamientos Constitucionales.

Continuando con el contenido del proyecto de ley, analizado por la Comisión Especializada, prosigue los cinco ejes, bajo los cuales se estructura y cuya finalidad es el dotar de herramientas suficientes para proteger a los más necesitados, preservando así las plazas de trabajo y generando solidaridad de quiénes más tienen hacia los más vulnerables, aspecto realmente positivo, ya que en los momentos de crisis que se atravesaban fueron muy difíciles de sobrellevar, para un grupo notable

de la sociedad, sin embargo no se lograron satisfacer todos estos ejes, lo que llevo al malestar e inconformidad ciudadana.

La Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa se maneja a través de ejes y principios rectores, pues toda propuesta de ley remitida a la Asamblea Nacional debe dirigirse a la toma de medidas y reformas en los ejes que se manejan, uno de ellos es importante destacar ya que refiere al apartado de la salud, este es el Eje salud y social, que entre sus puntos más importantes refiere el garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores del Sistema Nacional de Salud, más aún se debería cumplir en el marco de una pandemia, sin embargo no solo no se cumplió, sino que lesiono derechos constitucionales.

El informe prosigue con el análisis y debate al interior de la Comisión en donde se dará realce a las apreciaciones personales y posturas de sus integrantes, así como también las inclusiones y exclusiones que se hicieron al proyecto de ley, como primer punto relevante a mencionar es la hoja de ruta para el tratamiento del proyecto de ley donde sus miembros coincidieron en la necesidad de darle respuestas a la ciudadanía frente a la actual crisis sanitaria y económica, y en aunar esfuerzos para entregarle una buena ley al país, propiciando un debate serio, transparente y abierto con los diferentes actores y sectores de la sociedad ecuatoriana, lamentablemente esto no se cumplió, quedando como una mera expectativa pues se entregó una ley ineficiente y con un artículo que resulto ser temporal, además que prometía el regular las consecuencias de la pandemia.

Las intervenciones de los Asambleístas permiten comprender el espíritu con el cual estaban realizando el tratamiento del proyecto de ley, es por ello que en palabras del As. Fernando Burbano,

(...) estamos trabajando ante un acontecimiento global que afecta lo esencial de la vida del ser humano en cuanto a la salud y las actividades económicas, lo que coloca a la Ley como un pequeño respirador, frente a la gran necesidad que tiene el Estado de solventar la crisis. (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020)

A través de lo mencionado por el señor asambleísta se comprende la importancia de crear una ley que pueda ayudar a solventar las consecuencias, que se estaban generando por la emergencia sanitaria, sin embargo, existe una dualidad entre lo mencionado y lo actuado en razón del contenido de la ley.

También se debe mencionar la intervención del As. César Rohon el cual “considera que la ley tiene varios aspectos, lo que presente esta comisión será diferente a los enviados por el ejecutivo, no aprobaremos leyes inconstitucionales”, una afirmación que termino siendo una falacia dada que el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario adolecía de contenido inconstitucional.

En concordancia del párrafo anterior se puede referenciar a la As. Carmen Rivadeneira que menciona

(...) la Ley no va a solucionar el problema del país, no debemos dar expectativas que no se van a cumplir, parte del rescate de la crisis debe ser la integridad en las instituciones, el gobierno debe solucionar los problemas urgentes. (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020, pág. 31)

Lo mencionado en la cita es muy importante en el sentido en que los miembros de la comisión tenían claro que una ley no iba a poder solventar las necesidades de un país, y que se debía tener cuidado con el generar expectativas que no se podían cumplir.

Continuando con las intervenciones de los asambleístas, se genera una nueva participación en la que se vuelve hacer alusión al tema de la inconstitucionalidad, esta vez, en el tema del contrato especial emergente, en donde el As. Mauricio Zambrano

considera que es una regresión de derechos esta modalidad de contratación, por cuanto afecta a los derechos laborales en sus características de irrenunciabilidad, anula los derechos del trabajador, se afecta los principios de progresividad, busca precarizar la situación del trabajador a través de la flexibilidad laboral. Por tanto, debería durar solo el tiempo que se tiene esta emergencia, no podríamos darle mayor tiempo porque sería inconstitucional. (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020, pág. 42)

Es importante reflexionar acerca de que los miembros de la Comisión Especializada, contemplaban el tema de la inconstitucionalidad en el tratamiento del resto del articulado tal y como se lo observa en el análisis a otro articulado perteneciente al mismo proyecto de ley.

Cabe destacar que el análisis por parte de los señores Asambleístas acerca del resto del articulado, sigue contemplando el tema de la inconstitucionalidad, mismo que permite comprender, el cuidado que se tenía al momento de realizar el tratamiento del proyecto de ley, pues se hacía alusión de que ciertas disposiciones podían adolecer de inconstitucionalidades, como por ejemplo las advertidas por el As. Esteban Albornoz dentro del tema del goce de vacaciones devengadas y por adelantado, en donde se pronunció que “adelantar vacaciones es inconstitucional y

explica que su propuesta sería eliminar lo de adelantar y solo mantener las vacaciones devengadas” (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020, p. 44). Es oportuno el traer a colación todas las menciones de posibles inconstitucionalidades, porque en base a ellas se comprende el por qué pese a las advertencias generadas, no se las subsanaron.

El siguiente tema dentro del informe para primer debate, fue acerca de la subsidiariedad, priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local y estabilidad de trabajadores de la salud, el contenido desarrollado en este punto es de vital relevancia para la investigación en razón de aquí fue donde se generó el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, objeto de análisis del presente trabajo.

En primer lugar, es importante hacer una mención textual de lo redactado en el informe respecto al tema de la estabilidad de los trabajadores de la salud, el cual dicta que:

estos artículos fueron conocidos y debatidos al interior de la mesa legislativa, no existiendo reparos u observaciones a su redacción, por tanto, existe un acuerdo en los comisionados de conservar el texto del artículo (subsidiariedad) plantado por el Ejecutivo, en materia de seguro de desempleo y la necesidad de incluir los dos artículos referentes a la estabilidad de los trabajadores de la salud y de la priorización de contratación a trabajadores, profesionales, bienes y servicios de origen local, propuestos en el Proyecto de Ley presentado por la Comisión a la Asamblea Nacional. (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020, p. 46).

Por medio del presente fragmento se identifica el momento exacto, en donde la Comisión Especializada, menciona la necesidad de incluir los artículos respecto a la estabilidad laboral de los trabajadores de la salud.

En segundo lugar, se crea la necesidad, de identificar por medio de cual proyecto de ley, se incluyeron estos dos artículos que se hacen mención en el informe, dentro de los cuales se incluía el artículo 25, pues cabe mencionar que el proyecto de ley original enviado por el Ejecutivo, no abarcaba dicho contenido, es en tal sentido que el 15 de abril de 2020, se presenta el, **“PROYECTO DE LEY DE REACTIVACIÓN PRODUCTIVA Y FACILIDADES PARA LOS CIUDADANOS ANTE LA CRISIS DEL COVID-19”**, presentado por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y de la Microempresa,

Es gracias a este proyecto de ley que sale a la luz por primera vez el artículo de la estabilidad laboral de los trabajadores de la salud el cual contenía el siguiente texto:

Artículo 12.- Estabilidad de trabajadores de la salud. - Como excepción, y por esta ocasión, las personas que a la presente fecha mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales o nombramientos provisionales en el Sistema Nacional de Salud, a través de renovaciones o firma de nuevos contratos, previo el concurso de méritos y oposición, en el que se les otorgará una calificación adicional que será regulada en el reglamento a esta ley, en función de la experiencia en el ejercicio del cargo, ingresarán directamente a la carrera del servicio público, en el mismo nivel remunerativo que venían manteniendo, mediante la expedición del respectivo nombramiento permanente, siempre que no se trate de aquellos puestos excluidos de la carrera; sin perjuicio, de la reclasificación que a futuro pudiera realizarse para ubicarlos en el grado que le corresponda y de las acciones que pudieran efectuarse de ser el caso, ante el incumplimiento de las normas legales vigentes, a la fecha de suscripción de los respectivos contratos o nombramientos. (Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020)

Como se puede constatar este articulado dentro del proyecto de ley propuesto por la Comisión Especializada, inicio siendo el artículo número 12 y su contenido tenía disposiciones favorables a los trabajadores de la salud.

En tercer lugar, se debe conocer el procedimiento parlamentario que se dio a este proyecto de ley, claramente con un énfasis especial en lo que gira en torno al artículo 25. Primero con fecha 17 de abril de 2020 Informe No Vinculante No. - 080-INV-UTL-AN-2020_Proyecto de Ley de Reactivación Productiva y Facilidades para los ciudadanos ante la Crisis del COVID-19, realizado por le Unidad de Técnica Legislativa, en donde advirtieron lo siguiente respecto a la norma objeto de estudio:

El Proyecto establece en el artículo 12 el tema de la estabilidad de trabajadores de la salud, sin embargo se informa que la Ley Orgánica del Servicio Público incorporó la Disposición Transitoria Séptima que ordena: Séptima.- Como excepción y por esta ocasión, las personas que a la presente fecha mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por más de cuatro años en la misma institución, a través de renovaciones o firma de nuevos contratos, previo el concurso de méritos y oposición, en el que se les otorgará una calificación adicional que será regulada en el reglamento a esta ley, en función de la experiencia en el ejercicio del cargo, ingresarán directamente a la carrera del servicio público, en el mismo nivel remunerativo que venían manteniendo, mediante la expedición del respectivo nombramiento permanente, siempre que no se trate de aquellos puestos excluidos de la carrera; sin perjuicio, de la reclasificación que a futuro pudiera realizarse para ubicarlos en el grado que le corresponda y de las acciones que pudieran efectuarse de ser el caso, ante el incumplimiento de las normas legales vigentes, a la fecha de suscripción de los respectivos contratos. Los demás servidores que laboran con contratos de servicios ocasionales vigentes a la presente fecha, podrán continuar prestando servicios; y, sus contratos se ajustarán a las disposiciones para los contratos ocasionales señalados en esta Ley. Las instituciones educativas que se encuentran administradas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, Aviación Civil, Comisión de Tránsito del Guayas, pasarán a funcionar bajo la rectoría del Ministerio de Educación. El personal administrativo y de servicio que, al momento de la expedición de la presente Ley, se encuentre laborando en las instituciones antes mencionadas, se les respetará su estabilidad. El personal directivo deberá cumplir con los requisitos que rigen para el sistema educativo público para continuar desempeñando sus funciones. Esta disposición ya es aplicable para los servidores públicos del Sistema de Salud que mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por más de cuatro años en la misma institución, con el fin de garantizar la armonía entre estas normas y claridad en su expedición conforme con el artículo 82 de la Constitución

de la República, se recomienda incorporar un texto que especifique y diferencie estas normas para su adecuada aplicación y correcto beneficio. (Unidad de Técnica Legislativa , 2020, pág. 8)

La cita mencionada trata acerca de que el contenido del artículo 12 acerca de la estabilidad de los trabajadores de la salud, ya se encuentra en otra normativa, misma que está vigente y aplicable razón por lo que se recomienda a los proponentes, realizar una distinción, con el objetivo de que exista una diferenciación entre la norma que ellos proponen y la ya existente.

En cuarto lugar, y continuando con el procedimiento parlamentario, el 18 de abril de 2020, el Consejo de Administración Legislativa, emitió la resolución CAL-2019-2021-245, en la que en lo pertinente resolvió el calificar el proyecto de ley, propuesto por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y de la Microempresa, remitiéndole a la mesa para que inicie con su tramitación, además de informarle al presidente de dicha comisión el As. Esteban Albornoz Vintimilla , que de ser el caso unifique este proyecto al resto que correspondan a la misma materia.

En quinto lugar se realizaron los informes para primer y segundo debate respectivamente, sin embargo se debe tener en cuenta, que este proyecto de ley, fue unificado al Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, eso quiere decir que hay un solo informe para primer debate para ambos proyectos, por lo cual es pertinente continuar con los aspectos más relevantes de la temática desarrollada en este punto, sin menoscabar que ya se ha realizado la identificación del punto exacto del procedimiento parlamentario en donde el articulado referente a la estabilidad laboral se incluyó al texto propuesto por el Ejecutivo.

Como se mencionó previamente, las intervenciones de los legisladores dentro del informe de primer debate, son muy relevantes debido a que a través de las mismas se puede dilucidar, como se estaba llevando el análisis del proyecto de ley, es en ese sentido que la As. Carmen Rivadeneira: “Recuerda que la comisión trazó la línea conductora de no caer en ningún tipo de inconstitucionalidad, por lo tanto, se debe observar no aprobar nada que caiga en este sentido” (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020, p. 52). Es importante el recordar el por qué se realiza énfasis en estas intervenciones, expuestas en el informe, dado que para este punto del tratamiento parlamentario ya se había incluido

un artículo contrario a las disposiciones constitucionales pero que no fue advertido por los integrantes de la comisión.

Concluido el análisis del articulado, en donde se resaltaron los aspectos más importantes de la misma, de modo accesorio continua el análisis de las disposiciones generales del proyecto de ley, en donde se destaca que dentro de las dos primeras disposiciones no se genera ningún tipo de cambios, salvo pequeños aspectos de forma que no afectan al fondo de la norma.

Dentro del apartado de las disposiciones generales del proyecto de ley, se crea nuevamente una intervención importante por parte de la As. Carmen Rivadeneira quién:

(...) indica que el 80% de esta Ley no contribuye en lo que ha pretendido hacer creer a la opinión ciudadana, la Comisión está trabajando para reestructurar la Ley en el reconocimiento de las aportaciones de los gremios, para el mejor interés de los ciudadanos. Manifiesta que no se debe aprobar nada inconstitucional, en un planteamiento que es visible ante cualquier estudiante de primer año de derecho, la potestad del ejecutivo es el reajuste y reestructuración vía decreto, y no en una ley. (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020, p. 60)

La presente cita, ayuda a comprender como, la asambleísta, no estaba totalmente conforme con el tratamiento parlamentario que se estaba llevando a cabo, esto dado a que bajo su postura considera el que las disposiciones del proyecto de ley, tuvieron que ser propuestas bajo decreto y no por el imperio de una ley, además de que no aprobaran nada inconstitucional, esto se ve reflejado en el momento de la votación por parte de la comisión.

Finalmente, concluida la fase de análisis del articulado y disposiciones generales, transitorias y derogatorias, prosigue la emisión de la resolución final del informe para primer debate al que ha llegado la Comisión en donde primero se hace mención que este fue un trabajo conjunto, no aislado por parte de la comisión ya que el Consejo de Administración Legislativa, resolvió calificar varios proyectos de ley, que fueron unificados, además de las observaciones y propuestas por parte de los diferentes ciudadanos, asambleístas, organizaciones, gremios, cámaras y demás actores públicos y privados que participaron de manera activa en la elaboración del presente informe. Sin embargo, las inconsistencias que se pudieron dilucidar a lo largo del análisis de este informe, generan claramente la inconformidad y ponen en tela de duda la práctica parlamentaria de la comisión especializada encargada.

En cuanto a la resolución como tal se manifiesta lo siguiente:

Por las motivaciones constitucionales y legales expuestas en el presente informe, así como las señaladas en las sesiones realizadas por la Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa, RESUELVE aprobar el presente Informe para Primer Debate del “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO PARA COMBATIR LA CRISIS SANITARIA DERIVADA DEL COVID 19”, calificado como de urgencia en materia económica por el Presidente de la República, con 8 votos a favor, 0 en contra, 5 abstenciones, 0 blancos de las y los asambleístas presentes. (Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa, 2020)

En líneas generales el presente extracto se traduce en que, pese a todas las alusiones de inconstitucionalidad mencionadas por los propios integrantes de la comisión y su clara negativa de no dar paso a aprobar contenido de ese índole, la resolución fue de aprobar el informe para primer debate del proyecto de ley, sin contemplar que se incorporó un proyecto de ley, con un artículo que amenaza gravemente las disposiciones constitucionales de la Norma Fundamental de la República del Ecuador.

Ahora bien, el nuevo estado del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, con las consideraciones y cambios realizados en razón del informe de primer debate se enmarca de la siguiente manera, el proyecto original enviado por el Ejecutivo, no adolecía de ningún artículo con contenido inconstitucional, sin embargo, se resolvió por parte de la Comisión incorporar el nuevo artículo 36 el cual abarcaría el tema de la estabilidad de los trabajadores de la salud, además ahora se contaba con 46 artículos y ya no 38 como originalmente se tenía. De entre toda esa normativa es muy peligroso para la seguridad jurídica el que no se haya advertido de un posible artículo de contenido inconstitucional, sin embargo, la realización del informe para segundo debate, dejaba la puerta abierta a posibles correcciones y mejoras, en este punto ya no necesarias, si no más bien obligatorias.

Informe para Segundo Debate del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.

El procedimiento parlamentario del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, una vez concluido el informe para primer debate, prosigue la realización del informe para segundo debate, sin olvidar de que el mismo es regulado por el artículo 62 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ya que este determina como se debe proceder para los proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica:

La comisión especializada analizará y recogerá las observaciones efectuadas por los asambleístas en el primer debate del Pleno, al proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica por el Presidente de la República. Transcurrido el plazo de cuatro días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate, al que deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009)

Es importante el determinar con claridad de que el presente proyecto es regulado por un procedimiento un poco más expedito, en razón de su calificación de urgente en materia económica.

El informe para segundo debate en lo principal, mantiene casi los mismos elementos que el informe para primer debate, siendo así que es elaborado por la misma comisión, la cual recopila los elementos más importantes de su predecesor a fin de revisar el análisis previo y poder dar cumplimiento a lo dictaminado por la ley, para finalmente poder generar el texto que sea aprobado por el pleno. Es importante destacar que dentro de este siguiente informe se puede realizar correcciones y observaciones a fin de subsanar posibles errores.

Con fecha 30 de abril del 2020 el Pleno de la Asamblea Nacional, por medio de la sesión No. – 666, realizaron sus observaciones al ya mencionado informe de primer debate, además se incorporó una tabla estadística del número de legisladores que intervinieron, los cuales fueron 104, de los 137 que componen el Pleno, pese a este gran número, se debe destacar que no se hace una mención acerca del articulado de la estabilidad laboral del personal médico, lo que crea incertidumbre acerca de la práctica parlamentaria de todo el órgano legislativo y ya no únicamente de la comisión encargada.

La Comisión Especializada el 10 de mayo de 2020, generó la nueva votación acerca del informe de segundo debate, en donde arrojó como resultado, 7 votos a favor del mismo. Dejando así por sentado también la aprobación de este y así se pueda continuar con su tramitación, ah este punto del proceso, ya se podría dar por hecho de que la advertencia del contenido inconstitucional, no iba a ser informada por la Asamblea Nacional, dejando como único filtro las intervenciones que el Ejecutivo pueda realizar sobre el texto aprobado por el Pleno, luego del segundo Debate.

Un punto relevante y oportuno a destacar dentro del informe de segundo debate, es que, si se realiza una corrección, con respecto a su predecesor, esto se ve reflejado en la base legal, ya que en esta ocasión, si se cita al artículo 424 de la Norma

Fundamental del Ecuador, que establece que la Constitución de la República del Ecuador, prevalece sobre el resto de normativa del ordenamiento jurídico, en tal sentido el resto de normas se deben adecuar y no ser contrarias a las disposiciones constitucionales. Este es un importante aporte, pero que no debía esperar, al informe de segundo debate para hacerlo mención, sino que debía ser un eje central en el análisis de primer debate.

Los siguientes puntos dentro del informe de segundo debate, son exactamente los mismos en lo que refiere a los tiempos de tramitación de los informes, el análisis y razonamiento, además de los antecedentes y el contexto del proyecto de ley, ya que son aspectos de forma que se mantienen iguales, sin embargo es en el tema del análisis y debate al interior de la Comisión, donde se generan aportes nuevos, encaminados a entregarle una buena ley, al país, proporcionando un debate serio y que incorpore a los diferentes actores y sectores de la sociedad.

Es en ese sentido que la Comisión estableció de manera textual que:

(...) para este Informe de Segundo Debate del “Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid19”, realizar un análisis en función de la estructura y capítulos que lo conforman, para así poder identificar si el objetivo y los cambios a la normativa que se persiguen son adecuados y permiten establecer medidas de apoyo humanitario, necesarias para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. (Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y le Microempresa, 2020, p. 33)

El extracto del informe al cual se hace referencia es importante, ya que la comisión va a realizar su análisis no de manera individualizada, al articulado, puesto que esto ya se lo realizó, esta vez se centrará de una manera más amplia en los capítulos.

Un aspecto similar, a las actuaciones dentro del informe de primer debate fueron las intervenciones de los asambleístas, quienes expresan su opinión en razón del análisis y es importante rescatarlas pues estas aportaciones son parte de la práctica parlamentaria, en ese contexto el As. Mauricio Zambrano:

Considera que, si no está de acuerdo con un texto, lo más prudente es llevarlo al pleno al Pleno para que se discuta y se vote sobre ese tema; no está de acuerdo en vetar temas en la Comisión, la tarea de la Comisión es presentar el mejor Informe, pero la decisión está en el Pleno de la Asamblea Nacional. (Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y le Microempresa, 2020, pág. 45)

De una manera muy acertada, el As. ha mencionado la gran responsabilidad que tiene la Comisión en generar un buen informe, pero los que van a dar paso a estas actuaciones son el resto de los legisladores quienes deben estar involucrados.

El análisis de la comisión, realizado al capítulo 4, acerca de las medidas para apoyar la sostenibilidad del empleo, es importante para la investigación ya que en este se trata el tema de la estabilidad de los trabajadores de la salud, en el cual la As. María Mercedes Cuesta se pronuncia respecto al espíritu de dicho artículo mencionando que: “reconoce la nobleza de este artículo pero pide reflexionar que el mismo puede comprometer al Estado, toda contratación se debe realizar con un análisis técnico de necesidad.” (Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y le Microempresa, 2020, p. 66). Este aporte por parte de la As. Cuesta genera un punto de reflexión, pues si bien no trata acerca del tema de la inconstitucionalidad, si hace énfasis en que la norma tiene un fin noble, pues es comprensible que se pretenda recompensar al personal médico que arriesga su vida para el beneficio de los demás, pero dar paso a este artículo puede crear inconsistencias técnicas.

En la misma línea de ideas, también se da un pronunciamiento por parte del presidente de la comisión el As. Esteban Albornoz, el cual menciona que:

se han recibido aportes o criterios para ser analizados por la mesa, sin embargo, señala que existe coincidencia de mantener el texto del artículo por parte de la mesa legislativa con algunos ajustes y mejoras de forma a su redacción. (Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y le Microempresa, 2020)

Por otro lado, a través de este fragmento del informe de segundo debate, acerca de la estabilidad de los trabajadores de la salud, se observa una dualidad por parte de los miembros de la comisión, pues en sentido contrario a lo mencionado por la As. Cuesta, el presidente de la comisión considera que dicho artículo solo requiere mejorar en su redacción.

Finalmente se debe abordar las últimas consideraciones realizadas por parte de la Comisión Especializada, previo a la votación del informe para segundo debate, en la cual:

consideran importante resaltar que han sido revisados y analizados los proyectos de ley que fueron unificados con el proyecto de ley de urgencia en materia económica, al igual que las decenas de observaciones y propuestas que fueron remitidas a la mesa legislativa para su análisis por los diferentes ciudadanos, assembleístas, organizaciones, gremios, cámaras, y demás actores públicos y privados. (Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y le Microempresa, 2020, pág. 75)

Estas consideraciones son importantes de mencionar en razón de que son los justificantes, que tiene la Comisión, hacia la sociedad, en donde explican todo lo realizado en el contexto del proyecto de ley.

Además, los miembros de la Comisión, dejan por sentado el hecho de que el proyecto de ley, fue ampliamente discutido y debatido al interior de la comisión en todas las sesiones de trabajo que se realizaron, con el objetivo de poder incluir todos aquellos aportes, observaciones y mejoras en la redacción de su texto final, para las consideraciones del pleno, claramente esto es un aspecto positivo pues se constata que la comisión estaba centrada en entregar informes adecuados, para que la ley en su momento de publicación no tenga problemas, de esta afirmación se puede diferir el tema de la inobservancia del tema inconstitucional del artículo de la estabilidad de los trabajadores de la salud.

Como aspecto concluyente del informe de segundo debate, se realizó la resolución en la cual se expuso la aprobación del presente informe, con 7 votos afirmativos, 1 voto negativo, 2 abstenciones y 0 votos en blancos, en contraste al proceso de votación del informe de primer debate se puede constatar que un solo asambleísta fue el que cambio su postura con respecto a la aprobación, pues en primera instancia existían 8 votos afirmativos.

El informe para segundo debate, incluye el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario Para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, en el cual ya se reflejan todas las modificaciones realizadas, en base a toda la actividad parlamentaria realizada por la comisión, finalmente el 15 de mayo el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador, sustentado por las atribuciones Constitucionales y Legales que son de su competencia, discutió y aprobó en segundo debate, el proyecto mencionado, donde se dio como resultado el Texto aprobado por el Pleno, para que este sea enviado al despacho del Presidente de la República, para que continúe con los fines estipulados por la ley. Aspecto relevante a tener en cuenta, debido a que esto da paso al siguiente subtema del presente capítulo.

Es importante hacer énfasis en cómo se realizó el proceso de votación dentro del cuerpo legislativo, y este se dio en la sesión número 669, de fecha 15 de mayo de 2020, de manera telemática, debido a la imposibilidad de asistir de manera presencial por la gravedad de la emergencia sanitaria, en donde de los 137 Asambleístas, estuvo presente la totalidad de los mismos, respecto a la votación de cada uno de los asistentes fue de la siguiente manera 77 votos a favor, 59 votos en contra, 0 votos en blanco, debido a que no hubo ausencia de legisladores y 4 abstenciones.

En lo que refiere al contenido del Texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador, se puede resaltar que, con respecto al articulado, ahora son 35 los artículos que componen al cuerpo legal, considerando que el proyecto de ley original, es decir el enviado por el ejecutivo tenía 38 artículos, en cuanto a las disposiciones generales son 7 las que se integran, por el lado de las disposiciones derogatorias se mantiene la única que fue propuesta desde la etapa inicial y finalmente con respecto a las disposiciones transitorias son 23.

Realizando un énfasis especial al artículo 25, objeto de análisis del presente trabajo investigativo, se puede recapitular lo siguiente, el mismo fue modificado en su contenido, siendo reducido significativamente: quedando de la siguiente manera:

Artículo 25.- Estabilidad de trabajadores de la salud. - Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo. (Texto Aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador de el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid19, 2020, pág. 13)

El extractó citado nos permite conocer como es el estado final del artículo 25, ya que de aquí hasta su promulgación el mismo no sufrió ningún tipo de cambio.

Finalmente es pertinente realizar una recapitulación breve del artículo 25 pues el mismo, tuvo su propio camino, hasta poder establecerse dentro del Texto Aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional, dado que este no se encontraba dentro del articulado que fue enviado por el Ejecutivo en el proyecto de ley analizado, si no que fue incluido gracias a otro proyecto de ley que se unifico al principal en razón de que regulaban la misma materia, en cuanto a los informes para Primer y Segundo Debate, se podría considerar que el artículo 25, pasó inadvertido pues la práctica parlamentaria que se siguió respecto a este, no analizo su contenido a profundidad, esto se puede deber a que, el mismo perseguía un fin noble, pero contrario a la Norma Fundamental y todo aquello que va en contra del sentido Constitucional solo genera consecuencias.

Responsabilidad del Ejecutivo

Es importante mencionar que, una vez que fue aprobado el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, la

Asamblea Nacional del Ecuador, tiene que remitirlo al Presidente de la República, para que este en razón de sus atribuciones constitucionales pueda ejecutar lo mencionado en el artículo 137 de la Norma Fundamental la cual determina:

(...) 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 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. (Ley Organica de la Función Legislativa, 2009)

Para continuar con el proceso de creación de la ley, se pudo constatar que el 16 de mayo de 2020, la Asamblea Nacional del Ecuador, cumplió con su obligación y remitió el texto, dando paso así para la intervención del Ejecutivo.

En la misma línea de ideas, se da paso a la actuación de la Función Ejecutiva, en cuanto se debe desarrollar el apartado de su responsabilidad dentro del proceso de creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, esto en razón de que el Ejecutivo se pronunció únicamente con una objeción parcial, pero, ¿qué implica una objeción parcial? Para dar contestación a la interrogante se debe contemplar el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador que determina que:

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observara la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Esto implica, el aceptar casi la totalidad del proyecto de ley y únicamente emitir determinadas propuestas y cambios al articulado, que consideran son necesarios sean incluidos en el texto final.

Continuando con el análisis propuesto, se tiene que analizar la objeción parcial del Presidente de la República del Ecuador de aquel entonces, el Lic. Lenin Moreno Garces, a fin de poder determinar cuáles fueron los puntos más influyentes y su relevancia, así como también verificar cual fue el tratamiento que se le dio al artículo 25, objeto de estudio del presente trabajo.

Como antecedente principal se puede destacar que el 9 de junio del 2020, le fue devuelto a la Asamblea Nacional el proyecto de ley con la objeción parcial realizada por el Presidente de la República, respecto a su contenido se destaca someramente que la objeción parcial consta de 32 objeciones, al articulado, a las disposiciones

reformatorias, interpretativas, transitorias, las cuales se recopilan y se detallan a través de las siguientes tablas:

Objeciones al articulado		
Número de Objeción	Artículo Objetado	Síntesis de la Objeción
Objeción I al artículo 3	Art 3.- Pensiones Educativas.	Se sugiere que se realice la reducción de un porcentaje de la colegiatura de aquellos estudiantes de instituciones particulares, sin embargo, no se puede negar el acceso a la educación a nadie por falta de pago.
Objeción II al artículo 5	artículo 5.- No incremento de costos en servicios básicos. -	La situación de miles de familia resulta precaria y difícil, razón suficiente por la cual, no se podrá suspender, limitar, anular por ningún motivo los servicios básicos de la gente.
Objeción III al artículo 9	artículo 9.- Facilidades de pago a la seguridad social. -	Los acuerdos en materia de remuneración servirán como prueba del compromiso existente entre las partes de la relación laboral.
Objeción IV al artículo 10	artículo 10.- Créditos productivos para la reactivación económica y protección del empleo en el sector privado. -	La Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, es el órgano competente que debe mantener comunicación constantes con la Asamblea Nacional quién otorgara asesoría en la aplicación de estos artículos.
Objeción V al artículo 13	artículo 13.- Reprogramación de pago de cuotas de seguros.	Las pólizas de seguro, tendrán que ser pagadas por medios de pago, que beneficien a ambas partes.
Objeción VI al artículo 15	artículo 15.- Fijación de precios del consumo popular	Se realizarán controles constantes, incluso de carácter normativo para el mantenimiento de los precios de los productos de primera necesidad.
Objeción VII al artículo 16	artículo 16.- De los acuerdos de preservación de fuentes de trabajo.	Los acuerdos laborales, tienen como objetivo principal el poder generar medidas que ayuden a la preservación de empleos en razón del COVID-19

Objeción VIII al artículo 17	artículo 17.- De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre partes.	Se debe determinar oportunamente que exista una sanción para aquellos empleadores, que utilicen de un manera abusiva la causal de caso fortuito en la desvinculación injustificada de sus trabajadores.
Objeción IX al artículo 18	artículo 18.- Condiciones mínimas para la validez de los acuerdos.	Los acuerdos laborales, tendrán como objetivo el llegar a un beneficio mutuo entre empleador y trabajador a la par de que se puedan beneficiar sus familias.
Objeción X al artículo 19	artículo 19.- Contrato especial emergente.	La contratación por tiempo definido, de igual manera tendrá que ser únicamente por un año, para que esta medida no genere incidentes a largo plazo en lo que a materia laboral se refiere.
Objeción XI al artículo 20	artículo 20.- De la reducción emergente de la jornada de trabajo.	La reducción de la jornada laboral, deberá establecerse con un tiempo máximo de aplicación, para que esta medida no sea aplicada con fines abusivos por el empleador.
Objeción XII al artículo 26	artículo 26.- De los procedimientos excepcionales.	Para superar la crisis del COVID -19 se requiere la participación activa de todos los sectores, además de proponer procedimientos excepcionales, que sean más fáciles para la ciudadanía.
Objeción XIII al artículo 27	artículo 27.- Del acuerdo preconcursal.	Con el objetivo de anular las lagunas, y evitar las redundancias se propone un texto alternativo.
Objeción XIV al artículo 28	artículo 28.- Del Procedimiento.	El procedimiento será claro y expedito para facilitar y garantizar de que el mismo sea entendido por todos.
Objeción XV al artículo 29	artículo 29.- Contenido.	Se sugiere un contenido diferente a las disposiciones expuestas en el presente artículo.
Objeción XVI al artículo 30	artículo 30.- Procedimiento excepcional del concurso preventivo.	Con el fin de no saturar la vía judicial, se va a requerir que existe un acta de imposibilidad de acuerdo, cuyo propósito es

		el garantizar que se agotó la vía judicial.
Objeción XVII al artículo 33	artículo 33.- Procedimiento excepcional de rehabilitación.	La declaratoria de insolvencia no será de carácter obligatoria, para acogerse a las disposiciones contenidas en la presente Ley.
Objeción XVIII al artículo 34	artículo 34.- De la prelación de créditos.	Se dará importancia a los créditos que hayan incluido prenda hipotecaria.

Tabla 1 Objeciones realizadas al articulado del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19

Por medio de la presente tabla se da a conocer las objeciones realizadas al articulado, por parte del Presidente de la República, acerca del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, además se debe añadir que de los 35 artículos que conforman el cuerpo legal, 18 de ellos fueron objetados, sin embargo se inadvierte el artículo 25, el cual abarca el contenido de la estabilidad de los trabajadores de la salud, esto es un error muy lesivo al principio de supremacía constitucional, pues resulta inconcebible el que se pase por alto un artículo que adolecía de contenido inconstitucional, dado que esto genera una responsabilidad vinculante hacia el Ejecutivo, en razón de que se generaron consecuencias al grupo social al que iban dirigidas sus disposiciones.

Objeciones a las disposiciones reformativas		
Número de Objeción	Disposición R. Objetado	Síntesis de la Objeción
Objeción XIX a la Disposición Reformativa Primera	Al artículo 16 del Código del Trabajo.	Ay que mantener la armonía de las disposiciones que fueron cambiadas en dicho artículo, para que sean concordantes con el Código de Trabajo y exista concordancia entre la Ley mencionada y las disposiciones realizadas.
Objeción XX a la Disposición Reformativa Tercera	Al artículo 25 de la Ley Orgánica de Servicio Público	Las consecuencias de la emergencia sanitaria se han visto ejemplificadas tanto en el sector público como en el privado, haciendo que se utilicen medios telemáticos para cumplir con las respectivas actividades, por tanto, sin generar el carácter de

		obligatorio, pero sí de manera urgente todas las entidades del Estado, deben inducir a su personal al cambio de actividades de teletrabajo.
Objeción XXI a la Disposición Reformativa Cuarta	Al artículo 135 de la Ley Orgánica de Servicio Público	Se requiere realizar la incorporación de un texto alternativo, al artículo 135 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Tabla 2 Objeciones realizadas a las disposiciones reformativas del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19

La presente tabla, nos proporciona las objeciones que fueron realizadas a las disposiciones reformativas que estaban contenidas en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, expuestas con el objetivo de dar a conocer el trabajo realizado por el Ejecutivo.

Objeciones a la disposición interpretativa única		
Número de Objeción	Disposición I. U. Objetada	Síntesis de la Objeción
Objeción XXII a la Disposición Interpretativa Única.	Al numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo.	Con el Objetivo de que se pierdan cientos de miles de empleos dentro del territorio nacional, como el de las pequeñas y medianas empresas que se vieron afectadas por la pandemia (ya optaran por medidas alternativas al despido de sus trabajadores, como el ingreso externo de capital o los acuerdos laborales.

Tabla 3 Objeción realizada a la disposición interpretativa única del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid-19

La siguiente tabla, nos proporciona la objeción que fue realizada a la disposición interpretativa única, que estaba contenida en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, expuesta con el objetivo de dar a conocer el trabajo realizado por el Ejecutivo.

Objeciones a las disposiciones transitorias		
Número de Objeción	Disposición T. Objetada	Síntesis de la Objeción

Objeción XXIII a la Disposición Transitoria Quinta.	A la Disposición Transitoria Quinta de la ⁵ LOAH.	Todas aquellas personas que deseen poner emprendimientos recibirán todas las facilidades posibles, por más que no se encuentren mencionadas en esta ley.
Objeción XXIV a la Disposición Transitoria Sexta.	A la Disposición Transitoria Sexta de la LOAH.	Las disposiciones aquí contenidas son de gran importancia, sin embargo, el plazo previsto puede resultar escaso.
Objeción XXV a la Disposición Transitoria Decima Segunda.	A la Disposición Transitoria Decima Segunda de la LOAH.	Con el objetivo de mantener el distanciamiento social, agilizar los trámites y precautelar, la salud de los ciudadanos, las entidades del Estado deberán usar medios telemáticos en todas las actuaciones de la ciudadanía.
Objeción XXVI a la Disposición Transitoria Decima Tercera.	A la Disposición Transitoria Decima Tercera de la LOAH.	La declaración de impuestos será para todas las personas naturales, al igual que todas aquellas que perciban mayor cantidad de ingresos en razón de esta ley.
Objeción XXVII a la Disposición Transitoria Decima Cuarta.	A la Disposición Transitoria Decima Cuarta de la LOAH.	El endeudamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, podrá aumentarse hasta por 3 años concluida la fase de emergencia sanitaria.
Objeción XXVIII a la Disposición Transitoria Decima Sexta.	A la Disposición Transitoria Decima Sexta de la LOAH.	Se clarificará el procedimiento, respecto a los ejes de aplicación del Consejo Directivo del IESS.
Objeción XXIX a la Disposición Transitoria Decima Novena.	A la Disposición Transitoria Decima Novena de la LOAH.	Con el propósito de garantizar los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, los procesos judiciales, que puedan precluir unilateralmente en los que intervenga órganos del Estado no se verán alterados por las disposiciones de la presente Ley.
Objeción XXX a la Disposición Transitoria Vigésima.	A la Disposición Transitoria Vigésima de la LOAH.	En los procesos de coactiva, no se recibirán como medio de pagos, bienes muebles, debido a que les resta liquidez a las cuentas fiscales del Estado,

⁵ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

		además que pueden ser medios de corrupción.
Objeción XXXI a la Disposición Transitoria Vigésima Segunda.	A la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOAH.	Se obliga la participación activa de las entidades pertenecientes a la Función Ejecutiva, con competencia en Turismo, con el Objetivo de precautelar la integridad de las islas Galápagos.
Objeción XXXII a la Disposición Transitoria Vigésima Tercera.	A la Disposición Transitoria Vigésima Tercera de la LOAH.	Se suspendieron procesos de coactiva, que hayan sido iniciados por un ente del Estado, además de otorgar plazos de 180 días y no solo de 90.

Tabla 4 Objeciones realizadas a las disposiciones transitorias del texto aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19

La presente tabla, nos proporciona las objeciones que fueron realizadas a las disposiciones transitorias únicas que estaban contenidas en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, estas son expuestas con el objetivo de dar a conocer el trabajo realizado por el Ejecutivo, en ese sentido.

De manera concluyente se puede verificar que la Función Ejecutiva no tuvo el cuidado necesario al momento de realizar su objeción parcial, al texto presentado por el pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador, debido a que se debía advertir del contenido inconstitucional del artículo 25, y no dar paso al mismo ya que establecía disposiciones contrarias a los preceptos de la Constitución específicamente al artículo 228 que menciona lo siguiente:

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, pág. 117)

El referido artículo establece como es el ingreso al servicio público, además por encontrarse dentro de la Constitución de la República, prevalece por sobre el resto de normas del ordenamiento jurídico, por tanto, es jerárquicamente superior al artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

En consideración de que este proyecto de ley estaba siendo tratado en el contexto de una emergencia sanitaria de índole mundial, requería de acciones inmediatas, por tal razón se comprende en cierta medida el porqué de una objeción parcial, sin embargo,

la Ley Orgánica de la Función Legislativa también establece otro tipo de objeción la cual es por inconstitucionalidad que determina lo siguiente:

Art. 65.- Objeción por inconstitucionalidad. - Si la objeción de la presidenta o del presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días desde la remisión de la documentación de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009, pág. 39)

Es importante mencionar que no se puede sacrificar la constitucionalidad de una norma por la urgencia de su promulgación, debido a que eso solo ocasionará una ineficiencia en la norma pues no se podrá aplicar de manera correcta en la sociedad.

Control de constitucionalidad.

El control de constitucionalidad es fundamental en el Estado constitucional de Derechos y Justicia, ya sea desde el control concreto de las normas infra constitucionales ventiladas en un proceso judicial o el control abstracto de todo el ordenamiento jurídico, estos controles son esenciales en este modelo Estado, ya que en este no prima la ley, sino los Derechos de todos quienes conforman la sociedad, mencionado este tema, no se puede inadvertir que el fin que persigue estos controles es el respeto al principio de supremacía constitucional, el cual se encuentra en el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador y que establece que prevalecerá sobre el resto de normas del ordenamiento jurídico, además esto implica que las normas y demás actos del poder público deberán mantener conformidad con el texto constitucional, y claramente no pretender tener un alcance mayor o contrario, en referencia a la investigación se puede mencionar que el problema en el que incurre el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, es que su contenido es inconstitucional, porque no es congruente con el artículo 228 de la norma fundamental, y además sus disposiciones atentan al derecho a la igualdad, en tal sentido tiene que ser declarado inconstitucional, pero ¿Quién declara esta inconstitucionalidad?.

Para empatar con las ideas del párrafo predecesor, y dar respuesta a la inquietud de cierre, se puede colegir metafóricamente que la Constitución de la República tiene un guardián, que la protege y resguarda de aquellas acciones que pueden ir en contra de sus disposiciones, y es la Corte Constitucional, cuya definición es la siguiente:

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de

Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Es importante mencionar que este órgano no pertenece a ninguna de las cinco funciones del Estado, pues la misma es autónoma, administrativa y financieramente, además de que se autoorganizara en razón de su funcionamiento, por lo tanto, existe la certeza de su imparcialidad.

Ahora que se conoce que órgano es el competente de velar por que las disposiciones constitucionales sean cumplidas, se debe identificar las atribuciones que tiene la Corte Constitucional, como máximo órgano de administración en dicha sede, mismas que se encuentran reconocidas en el artículo 436 de la Norma Fundamental, y dentro de las que son pertinentes para la investigación destaca las expuestas en el numeral 3 y 4:

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. 4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Estas atribuciones son muy importantes debido a que en las mismas se establecen las competencias que tiene la Corte Constitucional en lo que a declarar la inconstitucionalidad de las normas se refiere.

Además de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional tiene su propia norma que regula y guía sus actuaciones, la cual es la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del año 2009, en donde las atribuciones previamente señaladas son concordantes con su artículo 144 que establece lo siguiente:

1. Resolver los conflictos de competencia o de atribuciones constitucionales entre las funciones del Estado o entre los órganos establecidos en la Constitución que les sean planteados. 2. Presentar proyectos de ley en los asuntos que guarden relación con sus atribuciones. 3. Emitir un dictamen de admisibilidad para el inicio del juicio político en contra de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente de la República por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, plagio y homicidio por razones políticas o de conciencia. 4. Emitir dictamen previo sobre la destitución de la Presidenta o Presidente de la República por arrogación de funciones. 5. Comprobar el abandono del cargo de la Presidenta o Presidente de la República, previa declaración de la Asamblea Nacional. 6. Dictaminar sobre la arrogación de funciones por parte de la Asamblea Nacional, previa su disolución por la Presidenta o Presidente de la República. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

El presente artículo da conocer el conjunto de atribuciones que le competen a la Corte Constitucional del Ecuador, donde destaca la resolución de conflictos de ley, dado que a través de dicha facultad fue que intervino en el proceso de consulta de constitucionalidad de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

Del párrafo predecesor se resalta la importancia de conocer, las atribuciones que tiene la Corte Constitucional del Ecuador, para así poder comprender el alcance e importancia de sus actuaciones dentro del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, además permite conocer que es un órgano superior dentro de la Legislación Nacional, esto debido a que es la encargada de proteger y velar por que la Norma Suprema sea respetada.

Con las consideraciones previamente expuestas se puede proceder a realizar el análisis del pronunciamiento de la Corte Constitucional, es decir la sentencia en la cual declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, la cual fue Sentencia No. 18-21-CN/21 y acumulado.

El primer punto objeto de análisis, es la fecha en la cual fue emitida la sentencia con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 25, misma que fue expedida el 29 de septiembre de 2021, a la referida fecha se le tiene que realizar un contraste con la fecha en la que entró en vigencia la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario la cual fue el lunes 22 de junio de 2020, la relevancia de poder identificar ese dato es evidenciar el tiempo de aplicación de las disposiciones de dicho articulado, la cual fue 1 año con 3 meses, tiempo realmente insuficiente para la aplicación de un artículo inconstitucional con un contenido muy garantista.

Abordando de manera directa ya el contenido de la sentencia, y previo a ver establecido lo que a tiempos respecta, se debe identificar las partes que componen el pronunciamiento de la corte para que, a raíz, de ello se pueda hacer un análisis sistematizado en concordancia con los propósitos que sigue la investigación, por lo expuesto la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en el artículo 17 el contenido que debe tener la sentencia el cual expone que:

La sentencia deberá contener al menos: 1. Antecedentes: La identificación de la persona afectada y de la accionante, de no ser la misma persona; la identificación de la autoridad, órgano o persona natural o jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción. 2.

Fundamentos de hecho: La relación de los hechos probados relevantes para la resolución. 3. Fundamentos de derecho: La argumentación jurídica que sustente la resolución. 4. Resolución: La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y el inicio del juicio para determinar la reparación económica, cuando hubiere lugar. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)

De lo expuesto a través de la presente cita, se desprende que las partes que componen una sentencia son los antecedentes, los fundamentos de hecho y de derecho y la resolución, para efectos de la investigación, se analizara el contenido de cada apartado.

Como primer elemento para analizar son los antecedentes, los cuales son muy importantes, debido a que por medio de ellos se conoce el contexto previo a las actuaciones realizadas por la Corte Constitucional del Ecuador, en tal sentido, se establece que el 24 de marzo de 2021, la ciudadana Carmen del Rocío Barbecho Quito, actuó como legitimada activa en razón de que presento una acción de protección, en contra del Ministerio de Salud Pública, la Coordinación Zonal 6 del MSP⁶ y la Procuraduría General del Estado, en el contenido de su demanda señaló, que ha sido discriminada, pues ostentando el cargo de enfermera, no pudo verse beneficiada de las disposiciones del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, generando así la vulneración sus derechos, a la seguridad jurídica, igualdad y al trabajo, cabe resaltar que los fundamentos expuestos por la actora son válidos, debido a que a sus compañeras de profesión se les otorgó el nombramiento definitivo.

Posteriormente el 13 de febrero de 2021, se suspendió la tramitación de la causa, ya que el juez de la Unidad Judicial del Trabajo, del cantón de Cuenca, presento una consulta de constitucionalidad, dado que en su sana critica las disposiciones reclamadas por la actora, resultan inconstitucionales, generando así la primera consulta de norma, es así que el 20 de mayo de 2021 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, además dispuso a la Procuraduría General del Estado, al de Ministerio de Salud Pública, al Ministerio del Trabajo, a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional la elaboración de un informe motivado que fundamente la consulta, para el 22 de junio, todas las entidades del Estado mencionadas presentaron el informe solicitado.

⁶ Ministerio de Salud Pública

Como segundo se debe analizar el resto de elementos que componen la sentencia, que es la competencia, se ratificó que la Corte Constitucional del Ecuador, es competente para conocer y resolver las consultas de normas consideradas inconstitucionales, a la par se deben considerar los argumentos expuestos por el juez consultante mismos que primero cuestiona la constitucionalidad del artículo 25 dado que menciona que dicha norma se encuentra en conflicto con el principio de igualdad de derechos, deberes y oportunidades, así como al derecho a la igualdad y no discriminación, al igual que al artículo constitucional que señala que el ingreso y ascenso al servicio público se realizara a través de méritos y oposición, esto permite vislumbrar que el contenido de la ley, es contrario al de la Constitución.

Como segundo argumento menciona que el referido artículo, está creando un régimen excepcional, simulando la existencia de un concurso de méritos y oposición cuya convocatoria es cerrada y consta de un ganador predeterminado, sacrificando así el derecho a la igualdad de aquellas personas que desean optar por un puesto en el sector público, atentando así en contra del contenido del artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador, que abarca como será el ingreso y ascenso en el sector público.

Como cuarto y último argumento realizado por el juez consultante, establece que no se puede sacrificar derechos categorizados doctrinalmente como fundamentales, solo porque una ley así lo establece, pues resulta irrazonable, el quitarle la posibilidad de ingresar al servicio público a una persona, por el no contar con los requerimientos contenidos en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario como lo son con contar con un nombramiento provisional o un contrato ocasional y el haber atendido pacientes con COVID-19. Esto resulta ser un argumento muy sólido a favor de la consulta en razón de que existen muchas personas capaces y aptas pero que se ven aisladas a la posibilidad de participar en razón de que no ostentan de estos requisitos.

El tercer elemento dentro de la sentencia es el análisis constitucional, realizado por la Corte, en donde determina que el objeto de controversia y por tanto de análisis es la compatibilidad de dos normas en este caso la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y la Constitución de la República del Ecuador, para tal efecto condensaron la controversia en la siguiente interrogante: ¿Las normas de la Ley de Apoyo

Humanitario que establecen la estabilidad de los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria son contrarias a la disposición constitucional que consagra el derecho a la igualdad y no discriminación?.

La pregunta que estableció la Corte Constitucional del Ecuador, resulta ser un medio adecuado para la resolución de la consulta, dado que a través de esta se pueda llegar a una conclusión directa y no interpretativa, ahora bien el primer argumento mencionado por la Corte, es que todas las personas son iguales, por tanto tendrán las mismas obligaciones comunes a todos los integrantes de la sociedad, deberes y oportunidades, además de que no podrán ser discriminados por ningún razón, puesto que son protegidos por el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, todo esto contenido en la Norma Fundamental del Ecuador.

Ahora bien, con respecto a la norma en conflicto es decir la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, argumentó que el artículo 25 está creando un régimen excepcional único, mismo que es contrario al principio y derecho previamente mencionado, esto porque no solo se quita la posibilidad de incluir más participantes en el supuesto concurso realizado, sino que se anula el derecho a poder desempeñar un cargo o función dentro del sector público, todo esto configurándose como un trato discriminatorio.

Se debe considerar que la Corte determinó tres ejes para verificar un trato discriminatorio los cuales son primero: la comparabilidad, es decir la existencia real y no presunta de dos sujetos de derechos que se encuentren en igualdad de condiciones o que su diferencia no sea amplia, segundo: la constatación de un trato diferenciado, que pueda ser ejemplificado y comprobado y tercero: la verificación del resultado, por el trato diferenciado, la cual pueda ser una diferencia justificada o una diferencia discriminatoria, por tanto y en razón de los ejes expuestos la Corte procedió a realizar un contraste entre estos y los hechos consultados, esto resulta adecuado puesto que solo de esa manera se puede verificar si precisamente existe contenido inconstitucional y atentatorio de derechos.

En razón de los ejes expuestos y de los hechos de la consulta, la Corte verificó que se cumple con el primer eje, en razón de que existen dos grupos claramente identificables y que se pueden comparar entre ellos, como primero, todo el conjunto de trabajadores de la Salud que hayan laborado durante la emergencia Sanitaria del

COVID-19, y por otro lado el personal médico que no presto sus servicios durante la pandemia del COVID-19.

El segundo eje que expone el trato diferenciado, también fue constatado por parte de la Corte, ya que existe diferenciación en cuanto a los requisitos, mismos que pueden ser cumplidos únicamente por el primer grupo, el tercer eje también se cumple pues por medio de los resultados se puede verificar que las consecuencias ocasionadas son vulneradoras de derechos ya que solo el primer grupo puede beneficiarse de las disposiciones del artículo 25 y el segundo grupo, no podría participar del concurso, por ende tampoco ser el ganador y pues no se beneficiaría de las disposiciones del artículo 25. En tal sentido y hasta este punto la Corte ha podido concluir que precisamente que dicho articulado genera diferenciación, sin embargo, la Corte para justificar si esta diferenciación es justificada o discriminatoria, aplicó un método que prevé cuatro elementos los cuales son un fin constitucionalmente valido, idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha.

El primer punto: un fin constitucionalmente valido, para tal sentido la Corte establece que dicho artículo tiene un espíritu noble pues busca reconocer el trabajo de todo el personal médico que haya laborado en una emergencia sanitaria la cual no tiene precedentes en el Ecuador y en el Mundo, además se permite inferir que si se garantiza la estabilidad laboral del personal médico, se garantiza el cumplimiento de dos de las obligaciones del Estado que es garantizar la salud a todos los habitantes del territorio ecuatoriano, así como el garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, por lo tanto se verifica que la norma tiene un fin constitucionalmente valido, satisfaciendo así el primer eje de un trato diferenciado justificado.

El segundo punto es la idoneidad, esto determina que si este artículo permite satisfacer el fin que se pretendía obtener con su aplicación, en razón de ello la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, determina que el artículo 25 busca la sostenibilidad y estabilidad de los trabajadores y profesionales de la salud, lo que efectivamente resulta ser un incentivo para todos aquellos trabajadores de la salud que laboraron durante la época más difícil de la emergencia sanitaria y garantizar su estabilidad laboral, por tanto la medida es idónea. Hasta este punto se han cumplido dos ejes

que justifican el trato diferenciado justificado, lo que puede ser un punto a favor de la práctica parlamentaria de la Asamblea Nacional al momento de realizar el tratamiento de dicho artículo.

Como tercer punto se tiene a la necesidad, la cual establece que el aplicar el contenido del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, resultaba ser la única medida y la menos lesiva para garantizar la estabilidad laboral del personal médico, para lo cual la Corte mencionó que existen varias medidas que resultan menos gravosas, como el de dar un reconocimiento de experiencia a las personas que hayan laborado en la emergencia sanitaria, lo que claramente garantizaría su estabilidad laboral, otra medida que se pudo implementar pudo ser la de reconocer un puntaje adicional a todos aquellos trabajadores que hayan laborado durante la pandemia o también contemplar otras medidas de agradecimiento como reconocimientos públicos o incentivos de otro tipo, llegando así a la conclusión de que al existir otras medidas menos lesivas, la aplicación del contenido del artículo 25 no era necesaria. Con el incumplimiento de este eje la Corte Constitucional dispone de los motivos suficientes para declarar la inconstitucionalidad del artículo 25 al no poder justificar el trato diferenciatorio.

Pese a lo mencionado la corte agotó también el análisis del último punto el cual era la proporcionalidad, determinando así que las personas que se vieron beneficiadas de las disposiciones del artículo 25 son menos de aquellas que no lo fueron, por tanto, no se puede justificar la satisfacción de los derechos de unos frente al sacrificio de los derechos de otras personas. Frente a este análisis la Corte procedió en el mismo sentido darles un tratamiento igual a los informes realizados por las instituciones del Estado involucradas de manera directa e indirecta, sin embargo, para efectos de la investigación se analizó únicamente el justificativo de la Asamblea Nacional del Ecuador, como órgano principal en la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

La Corte Constitucional resalta y sintetiza el punto en el que se basa la Asamblea Nacional en la defensa de la constitucionalidad de la norma expedida, mencionando que el artículo que fue elevado a consulta goza del principio de legitimidad y legalidad, dado que fue emitida por el órgano Legislativo competente y además es previo, en tal sentido el máximo órgano de administración de justicia constitucional concluye que

no se ofrecen argumentos idóneos, acerca de cómo la norma expedida no vulnera derechos constitucionales, sin embargo entiende que esta medida persigue el reconocimiento al personal médico que laboró durante la emergencia sanitaria, pero que no aporte nada en cuanto a no ser contraria a la Constitución.

Advertidos todos los temas previos realizados por la Corte Constitucional, previo a su pronunciamiento final extiende su análisis al mencionar que la Constitución de la República del Ecuador que el ingreso al servicio público, será únicamente mediante concurso de méritos y oposición, además se debe recalcar que la medida Legislativa propuesta por la Asamblea Nacional para preservar y mantener la estabilidad laboral del personal de la salud, está totalmente alejada de promover la igualdad de derechos y oportunidades debido a que excluye a personas que podrían aportar, con su conocimiento y experiencia al sistema de salud.

Finalmente, y a manera de conclusión la Corte Constitucional determina que:

Por lo expuesto, el artículo 25 y la Disposición Transitoria Novena establecen una diferenciación que carece de justificación y, en consecuencia, es discriminatoria. Al no ser posible otra interpretación que respete el espíritu de la norma, se concluye que las disposiciones consultadas son contrarias a la Constitución y deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico. (2021)

El presente fallo, incluye la declaratoria de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Novena, esto en razón de que la misma determina como se ejecutaría el concurso mencionado en el artículo 25.

En la misma línea de ideas es importante desarrollar el tema de la inconstitucionalidad de la disposición transitoria novena, dado que el contenido de la misma establecía, los lineamientos y parámetros a seguir para la ejecución del concurso de méritos y oposición para el personal médico que laboró durante la emergencia sanitaria, en tal sentido la Corte Constitucional desarrollo la siguiente interrogante para la ejecución de su análisis, ¿Las normas legales de la Ley de Apoyo Humanitario que regulan el concurso de méritos y oposición son contrarias a los dispuesto en la Constitución sobre el ingreso al servicio público?

Para solventar la inquietud planteada, se hace referencia que la existencia de una disposición legal que regule un concurso solo de apariencia, va en contra de lo que a méritos y oposición respecta, debido a que la naturaleza de establecer un concurso cerrado, con participantes ganadores, genera que sea un atropello a la Constitución

y su artículo que regula este apartado es decir el 228, exceptuando únicamente aquellos servidores públicos de libre remoción.

Esta conclusión por parte de la Corte es oportuna y eficaz puesto que el haber trabajado en una emergencia sanitaria no genera el nivel de confianza adecuado, puesto que pueden existir personas fuera de este concurso que puedan ser más aptas y competentes para la realización de dichas labores, pero que no puedan hacerles frente a ganadores ya establecidos.

Como parte final del contenido de la sentencia, se abarca el tema de los efectos de la sentencia y la decisión final, con respecto al primer apartado se resalta que la corte determina que todos los concursos realizados, previos a este pronunciamiento no se verán afectados, al igual que aquellos que se encuentran ya iniciados, esto genera una particularidad dado que la Corte Constitucional puede pronunciarse sobre los efectos de la sentencia en el tiempo tal y como lo menciona el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, 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. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009)

Esto implica que la Corte, pudo pronunciarse respecto a todos los concursos que se hayan realizado bajo este régimen creado por el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, anulando los mismos.

Como punto final de la sentencia analizada, se debe abordar el tema de la decisión es decir el pronunciamiento final, como se ha advertido dentro del desarrollo de la presente temática, como primero la Corte Constitucional del Ecuador en ejercicio de sus atribuciones constitucionales declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y de la disposición transitoria novena del mismo cuerpo legal, segundo declarar por conexidad la inconstitucionalidad del artículo 10 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, tercero que todas estas disposiciones surtirán efectos a futuro y no podrán interferir ni modificar concursos ya establecidos, cuarto responder a las consultas realizadas por parte de los jueces que elevaron las mismas dictaminando que en los procesos judiciales

donde se exige la aplicación de estas disposiciones ya no se las apliquen puesto que ya no gozan de presunción de constitucionalidad y son contrarias a la Constitución.

Finalmente, y como decisión más relevante en pro de la investigación es que la Corte Constitucional del Ecuador, manda el llamar la atención a la Asamblea Nacional del Ecuador de aquel entonces, la cual es el máximo representante de la Función Legislativa, por aprobar normas inconstitucionales, esto permite comprobar que la mala práctica parlamentaria de la Asamblea Nacional del Ecuador, fue la culpable de la generación e incorporación del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y su contenido inconstitucional que generó problemas a nivel social y vulneración de derechos constitucionales.

Consecuencias que generó la declaración de la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19

Como se ha desarrollado en la presente trabajo, el artículo que crea conflicto por su contenido y que genera la inquietud de la investigación es el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19, esto porque generó expectativas sin considerar los lineamientos de la Constitución. Pero que implica el generar expectativas, para comprender esta connotación se debe contemplar lo mencionado por el juriconsulto Guillermo Cabanellas, el cual menciona que: "Posibilidad, más o menos cercana y probable, de conseguir un derecho, acción, herencia, empleo u otra cosa, al ocurrir un suceso que se prevé o al hacerse efectiva determinada eventualidad". (Cabanellas, 2006 , pág. 148). Lo que demuestra que las expectativas no ratifican el cumplimiento de algo, por lo tanto, la ley no puede contener expectativas.

Es importante destacar y analizar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el cual fue mediante la Sentencia No. 18-21-CN y acumulado en donde se resolvió las consultas de constitucionalidad que realizaron acerca de la norma ya mencionada, primero es oportuno hablar acerca de la competencia, debido a que la Corte está totalmente facultada para conocer y resolver las consultas de norma por consideraciones de inconstitucionalidad.

En segundo lugar se debe mencionar el análisis constitucional, acerca de si las normas de la Ley de Apoyo Humanitario que establecen la estabilidad de los

trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria son contrarias a la disposición constitucional que consagra el derecho a la igualdad y no discriminación, en tal sentido el pronunciamiento que se realizó fue de que no se pueden crear regímenes excepcionales, en concursos donde existan ya ganadores preestablecidos.

En tercer lugar se analizara lo mencionado en la decisión, dicho pronunciamiento fue contenido en 6 numerales, mismos que determinaron, la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo humanitario, además que los efectos de dicha sentencia serán para lo venidero, es decir para el futuro, todas las personas que hayan sido beneficiadas por las disposiciones de esta norma pues no se verán afectados, y gozaran de dichos beneficios, y también es importante resaltar que se generó un llamado de atención a la Asamblea Nacional de aquel momento por aprobar normas que no contaban con los sustentos técnicos y económicos, además de no considerar las consecuencias que se pudieron generar.

Como consecuencia de índole normativo el pretender un alcance mayor a lo establecido en la Constitución, transgrede al principio de supremacía constitucional el cual se encuentra contemplado en el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008 que determina que:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. debido a que ninguna norma puede tener un alcance mayor. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Claramente se aprecia como la Constitución de manera literal expresa que ninguna norma podrá tener un alcancé mayor a sus disposiciones.

Las consecuencias que se dieron para el grupo de la sociedad al cual iban dirigidas sus disposiciones que era el personal médico que laboró durante la parte más crítica de la emergencia sanitaria, fueron parciales debido a que su vigencia fue condicionada por las consultas de constitucionalidad que se realizaron por parte de la Corte Constitucional, la cual declaró la inconstitucionalidad del artículo 25 y de la disposición transitoria novena, generando así que varios no se hayan visto beneficiados de las disposiciones contenidas en dicha norma.

La aplicación parcial de este artículo, benefició con sus disposiciones a un limitado grupo de personas, dejando así la duda de que aconteció con aquellas, que cumpliendo con lo que establecía la norma no fueron partícipes de dichos beneficios, esto conlleva una vulneración a varios derechos constitucionales, como lo son el derecho a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y el libre acceso a cargos públicos en igualdad de condiciones.

En concordancia con el párrafo anterior, varios fueron quienes por la vía constitucional presentaron acciones de protección por la vulneración de los derechos mencionados, este proceso genera que los accionantes deban invertir dinero para su defensa, no como requisito obligatorio, pero si para obtener el patrocinio de un abogado particular.

En el mismo orden de ideas, cabe mencionar que, pese a las acciones Constitucionales, que por derecho tienen las personas que no fueron beneficiadas, la sentencia emitida por la Corte Constitucional es clara, debido a que establece que la declaratoria de inconstitucionalidad será únicamente con efectos a futuro, es decir no afectara retroactivamente a quienes, si se vieron beneficiados, en tal razón la vulneración de dichos derechos permanecerá.

Pese a que la Corte Constitucional se encuentra facultada para poder rever lo que el artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19, la misma no se pronuncia en tal sentido en su sentencia, esto claramente genera una inconformidad a todos aquellos que pese a ver cumplido las disposiciones normativas de una ley que se creó con el fin de ayudar en una emergencia sanitaria, solo generó más desigualdad.

Estado actual de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Provocada por el COVID-19

Como se desarrolló con antelación en los subtemas y párrafos predecesores, el proceso de creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, tuvo inconsistencias desde sus etapas tempranas, hasta llegar al proceso de consulta de constitucionalidad, realizado por la Corte Constitucional del Ecuador, en donde se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, dejando así en tela de duda la práctica parlamentaria de la Asamblea Nacional, sin embargo el resto del cuerpo legal se

mantuvo vigente, razón por la cual es oportuno a beneficio de la investigación, el realizar una retrospectiva, para conocer el estado actual de la Ley.

De modo similar al párrafo anterior, se debe mencionar que la Comisión de Garantías Constitucionales, DDHH, Colectivos y la Interculturalidad de la Asamblea Nacional, presento el Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Diversas Leyes Para La Garantía de Derechos Derivados Del Apoyo Humanitario Durante la Pandemia de la COVID-19, cuyo objetivo era realizar varias reformas a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, sobre todo en materia de derechos laborales reconocidos gracias a la emergencia sanitaria.

El 16 de junio la Asamblea Nacional, voto y con 109 votos a favor, aprobó el proyecto antes mencionado, en ese sentido se buscaba que las mencionadas reformas, deroguen los articulados y disposiciones referente a la preservación de empleo, jornadas diferenciadas, vacaciones, contratos emergentes, reducción de la jornada laboral, acuerdos laborales, etc. También iban enfocadas, a otorgar determinado reconocimiento a las personas que busquen participar en concursos de méritos y oposición.

Un apartado muy importante que se buscaba reformar es el acuerdo y reprogramación de pagos, pues se incorpora una disposición transitoria al Código Orgánico Monetario Financiero, para que todas entidades financieras que tengan como giro del negocio operaciones crediticias, deben crear formas de pago, como mensualidades, cuotas u abonos con las personas que les adeuden en razón de los meses de la emergencia sanitaria, la referida disposición es adecuada ya que buscaba ayudar a las personas que lamentablemente se vieron más afectados por los efectos de la pandemia. Finalmente, el mencionado proyecto fue enviado al Ejecutivo, para que este se pronuncie con una sanción u objeción.

Para el momento de la presentación del mencionado proyecto de ley el representante máximo de la función Ejecutiva, es el Presidente de la República Guillermo Lasso, quién veto totalmente el proyecto de ley que derogaría parcialmente la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, la objeción total fue emitida el 20 de julio y se sustentó en razón de que si bien el proyecto consta de articulado relevante, carece totalmente de técnica legislativa, además menciona que no existe una especificación concreta de cuáles son los artículos que se deben derogar.

En tal sentido tras, la objeción total por parte del Presidente de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional del Ecuador, podrá volver a considerar el proyecto de ley después de un año a partir de la notificación, lo que genera que la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, siga vigente. De lo mencionado se permite traer a colación nuevamente el tema de la práctica parlamentaria y técnica legislativa de la Asamblea Nacional, que no genera confianza en sus actuaciones, lo que claramente es negativo en razón de lo ya acontecido.

CAPÍTULO V

HALLAZGOS Y REFLEXIONES

En la consumación del proyecto de investigación se van a desarrollar los hallazgos y reflexiones encontrados luego de la ejecución del proceso investigativo, el cual se sustentó en Jurisprudencia Nacional, Cuerpos Normativos, Documentos Académicos y el Procedimiento Parlamentario de la Asamblea Nacional del Ecuador, en la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria ocasionada por el COVID-19, esto con la finalidad de satisfacer los propósitos planteados inicialmente.

Hallazgos

El primer propósito de la investigación implica el determinar a través de los debates previos a la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario la práctica parlamentaria empleada por la Asamblea Nacional del Ecuador, en razón del mismo se ha podido arribar en que la práctica parlamentaria de la Asamblea Nacional del Ecuador de aquel entonces encargada del tratamiento de la ley, no fue adecuado, esto en concordancia con los informes de primer y segundo debate realizados por la comisión especializada permanente del desarrollo económico, productivo y la microempresa previos a su discusión con el Pleno. Concretamente no se advierte sobre el contenido inconstitucional del artículo 25, del texto final que fue aprobado, permitiendo así que la ley pueda ser publicada, ratificando de esa manera que se inobservo el contenido de la Constitución como norma suprema del Ordenamiento Jurídico, generando consecuencias al momento de su aplicación en la sociedad.

Dentro de la misma línea de ideas es oportuno hacer mención de una responsabilidad conjunta, la cual es extensiva hacia la Función Ejecutiva, debido a que tenía la gran tarea de revisar el texto aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador y no dar paso a la publicación de la ley en el Registro Oficial, sin embargo, su accionar dentro de su objeción parcial fue advertir temas de forma y estilo más no del fondo es decir del articulado y así constatar la constitucionalidad de la norma en sí.

Ahora bien detallados los siguientes puntos se puede determinar que existe una responsabilidad en conjunto, tanto de la función Legislativa, como de la función

Ejecutiva, debido a que la comisión encargada, como todo el pleno de la Asamblea Nacional, no tuvieron una adecuada practica parlamentaria, tildándola incluso de mala o ineficaz, pues en el tratamiento de la ley debían evitar el apareamiento de errores como la confusión, la obscuridad, el vacío legal en caso de existir, duplicidad de normas, contradicciones con otros cuerpos legales o inconstitucionalidades, la cual termino sucediendo, sin embargo como se menciona posteriormente esta responsabilidad se le hace extensiva hacia otra función del Estado.

El Ejecutivo, se puede considerar el ultimo filtro legal, antes de que un proyecto de ley pase a ser publicado en el registro oficial, sin considerar las actuaciones por parte de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones, sin embargo, en el caso concreto del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, no se tuvo el cuidado necesario al revisar todo su contenido, puesto que su inobservancia permitió el que se apruebe la Ley.

Ahora bien, establecidas las siguientes consideraciones, no resulta pertinente el sopesar que función del estado tuvo más responsabilidad con el contenido del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, pues resulta ineficaz a este punto establecer culpabilidades, simplemente augurando que para el futuro ambas funciones del estado trabajen en conjunto, para la creación y revisión de leyes eficaces y dignas para la sociedad.

El segundo propósito que se determinó dentro de la investigación fue reflexionar acerca de las consecuencias que generó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario al personal médico que no se benefició del mismo, este articulado permitió comprender el gran impacto que tiene la realización de una norma que no lleve una buena técnica legislativa, debido a que las consecuencias que se dieron en la sociedad fueron generar varias vulneraciones a derechos constitucionales, tales como el de igualdad y no discriminación, trabajo e igualdad de oportunidades, faltando así al objeto que tenía esta ley.

Estos derechos fueron reconocidos como vulnerados por la Corte Constitucional, quién fue la que determinó la inconstitucionalidad del artículo 25, posteriormente a este pronunciamiento del máximo órgano de administración de justicia constitucional, se generó otra consecuencia en razón de que este pronunciamiento no fue con efectos retroactivos, esto quiere decir que fue únicamente para lo venidero es decir

las personas que de alguna manera se beneficiaron de las disposiciones del ya mencionado artículo mantendrán lo ya obtenido, sin embargo varias personas que fueron del personal médico que cumplieron con los parámetros de dicho articulado, no obtendrían dichas oportunidades, generando así desigualdad en sus oportunidades, y con ese comprobando que una ley que contemple beneficio alguno nunca puede ser de carácter temporal.

Por tanto, se puede, determinar que la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y su contenido no es congruente con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, esto debido a que el artículo 25 de la norma en mención no se adecua a la Norma Fundamental del Ecuador, en tal sentido, se ejemplifica que las normas expedidas no pueden tener un alcance mayor.

De manera ejemplificativa se debe comprender que es la congruencia, para tal efecto dentro del campo legal la misma se define como aquella armonía que un cuerpo legal tiene con otro, pues mantienen una relación lógica, ordenada, coherente y respetando la jerarquía de cada uno, dicha definición trasportada a la realidad, claramente no se cumple pues la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, tiene un artículo que transgrede con las características, y más lesivo aun es en contra de la Constitución de la República del Ecuador que es la normas fundamental del país y que todas y cada una de las leyes deben mantener concordancia con esta.

Finalmente se tiene que hacer extensiva una felicitación, a los administradores de justicia, es decir a los jueces, que ya no son simplemente la boca de la ley, sino que están investidos de esta potestad constitucional que les permite identificar cuando una norma es contraria a la constitución y de tal manera no dejar que estas normas mal elaboradas sigan aplicándose dentro del ordenamiento jurídico, ya que los jueces que actuaron en el caso puntual de las consultas elevadas a la Corte Constitucional, son los artífices principales que permitieron identificar la inexistencia de congruencia con la norma fundamental.

Reflexiones

Una vez que se ha desarrollado el proceso investigativo del tema, es oportuno realizar las reflexiones pertinentes hacia los actores directos e indirectos que participaron o

se vieron inmersos en el proceso de creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, así como a las personas y entidades conocedoras del tema.

La primera reflexión va encaminada, hacia el organismo que tiene la facultad de crear las leyes en general, es decir la Función Legislativa quién fue la encargada del tratamiento de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, esto para que en el futuro generen una mejor práctica parlamentaria, y en ese mismo sentido manejen una buena técnica legislativa, a fin de que las normas que sean creadas, se adecuen a la perfección con la norma máxima del ordenamiento jurídico y de esa manera se permita el goce de los derechos y no la transgresión de los mismos, generando falsas expectativas.

La segunda reflexión es para la Función Ejecutiva, quién tiene la gran obligación de revisar el texto aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional, y es que se le recomienda que las revisiones que se hagan sean extensivas y exhaustivas a toda la norma, para que no se puedan filtrar apartados inconstitucionales, que generen malestar en la sociedad, y que las objeciones parciales se realicen con el fin de mejorar el fondo de la ley y no solo su forma.

La siguiente reflexión va para los afectados directos de la promulgación de esta norma, es decir para el personal médico que laboró durante una grave emergencia sanitaria, y que no pudieron verse beneficiados, pese al gran esfuerzo que realizaron, y es que siempre utilicen los mecanismo otorgados por la Constitución de la República del Ecuador, para hacer valer sus derechos, dado que el fin que persigue el Estado es la protección de los mismos y no se puede permitir que sean transgredidos mucho menos por una Función del Estado.

La reflexión para las casas de estudio superior en donde se forjan los profesionales del mañana, es que siempre incentiven a sus estudiantes a la investigación de los problemas jurídico-sociales que se dan día a día, para que los mismos puedan comprender de primera mano donde es el origen de estos, para que ellos puedan generar textos académicos e investigaciones que visibilicen y de realcen a estas problemáticas que no se pueden pasar por alto, así como el facilitar y adecuar los espacios físicos que acompañados de las nuevas tecnologías puedan mejorar el proceso investigativo.

Y finalmente para la sociedad en general, no olvidar que las leyes son creadas para regular el comportamiento de la sociedad, sin embargo no se debe inobservar de donde provienen las mismas es decir de una función del Estado, la cual es de elección popular, y en razón de su propia humanidad pueden errar en el tratamiento de una ley, pero que esta equivocación nunca limite el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución, además se debe auto reflexionar acerca de cómo elegimos a los pioneros de la creación de las leyes y así evitar que se pueda volverá repetir las consecuencias que se dieron a raíz del contenido del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, el cual generó expectativas al personal médico, apoyándose de un contenido inconstitucional que al final fue de carácter temporal y que solo dejo desigualdad de oportunidades y discriminación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1985). *LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO*. Santiago.
- Arias, F. (2012). *El proyecto de investigación*. Caracas: EPISTEME.
- Arráez Morella, C. J. (2006). *La hermenéutica una actividad interpretativa*. Caracas: Sapiens. Revista Universitaria de Investigación.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *LEY ORGANICA DE APOYO HUMANITARIO*. Montecristi: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* . Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Organica de la Función Legislativa*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de la Función Legislativa*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP*. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Texto Aprobado por el Pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador de el Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del Covid19*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

- Asitimbay, C. R. (2017). *Dominación, resistencia y poder*. Quito: Publicaciones AcadLex.
- Baena, G. (2017). *Metodología de la investigación*. Mexico: Grupo Editorial Patria.
- Benavides, J. (5 de Octubre de 2009). *Derecho Ecuador*. Recuperado el 2 de Agosto de 2022, de Derecho Ecuador: <https://derechoecuador.com>
- Cabanellas, G. (2006). *Diccionario Juridico Elemental*. Heliasta.
- CAMARA DE DIPUTADOS. (2017). *El Control de Constitucionalidad; El papel de la Suprema Corte de Justicia de la nación frente a la Constitución Política de la ciudad de México* . Mexico: CESOP.
- Cárdenas, W. (12 de JULIO de 2021). *SCRIBD*. Recuperado el 18 de Junio de 2022, de SCRIBD: <https://es.scribd.com/document/515495802/Que-es-la-Letra-Muerta>
- Castillo, I., Jiménez, J., Moreno, L., Sánchez, P., Mohedano, I., & López, E. (2015). *El Estudio de Casos*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.
- Comisión Especializada del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa. (2020). *Informe para Primer Debate- "Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID19"*. Quito: Asamblea Nacional.
- Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y la Microempresa. (2020). *"Proyecto de Ley De Reactivación Productiva y Facilidades para los Ciudadanos ante la Crisis Del COVID19"*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Comisión Especializada Permanente del Desarrollo Económico Productivo y le Microempresa. (2020). *Informe para Segundo Debate del "PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE APOYO HUMANITARIO PARA COMBATIR LA CRISIS SANITARIA DERIVADA DEL COVID19"*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Couture, E. (2003). *Los mandamientos del abogado* . Ciudad de Mexico: Colección Lecturas Juridicas .

Delgado-Guembes, C. (Sn/A). *Fundamento, concepto y características del derecho parlamentario*. Lima: Sn/E.

Durán, A. (4 de Septiembre de 2018). *Derecho Ecuador*. Recuperado el 2 de Agosto de 2022, de Derecho Ecuador: <https://derechoecuador.com>

ECOTEC. (12 de 05 de 2016). *Universidad Ecotec*. Recuperado el 2 de Agosto de 2022, de Universidad Ecotec: https://www.ecotec.edu.ec/material/material_2019B_DER206_01_111553.pdf

En esta sentencia la Corte Constitucional ejerce el control concreto de constitucionalidad de la disposición interpretativa única de la ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID 19, No. 18-21-CN y 29-21-CN (LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 21 de septiembre de 2021).

Flores, R. L., Rivas, F., Hernandez, A., & Alfredo Sainez. (2011). *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*. Ciudad de Mexico: Instituto Belisario Domínguez.

Fuster, D. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *SCielo Perú*, 7(1). Obtenido de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2307-79992019000100010

Gomar, L. F. (2014). *El núcleo de la función representativa parlamentaria: una propuesta*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Goytisoló, J. V. (2001). *MEDIOS JURÍDICOS PARA LA INTERPRETACIÓN E INTEGRACIÓN DEL DERECHO*. Ciudad de Mexico: Tribunal Superior del Distrito Federal.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. México, México: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (sexta ed.). México D.F., México: McGraw Hill.

Hurtado, J. (2010). *Metodología de la investigación: Guía para la comprensión holística de la ciencia*. Caracas: Quirón.

La Corte Constitucional responde dos consultas de normas respecto al artículo 25 y la disposición transitoria novena de la Ley de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19, y declara la inconstitucionalidad de , No.18-21-CN/21 y acumulado (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2021).

Montúfar, T. C. (28 de Agosto de 2019). *MILENIO*. Recuperado el 26 de Julio de 2022, de MILENIO: <https://www.milenio.com/opinion/tomas-cano-montufar/para-leer-politica/la-letra-muerta>

Nacional, A. (2008). *Constitución de la Republica del Ecuador*. Montecristi.

Pérez, H. (2007). *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Perez, J. E., & Cuervo-Martínez, Á. (2008). *Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización*. Colombia: SN-E.

Picón, D., & Melian, A. Y. (2014). *La unidad de análisis en la problemática enseñanza-aprendizaje*. Santa Cruz: Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Unidad Académica Caleta Olivia.

Ricoy, C. (2006). Contribución sobre los paradigmas de investigación. *Revista do Centro de Educação*, 31, 11-22.

Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo . (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* . Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.

SIL. (2011). *SECRETARIA DE GOBERNACIÓN*. Recuperado el 18 de Junio de 2022, de SECRETARIA DE GOBERNACIÓN: <http://gobernación.gob>

Suárez, E. (2011). *Práctica Parlamentaria y Proceso Legislativo*. Mexico: Instituto Belisario Domínguez.

Tinitana, G. A. (2015). *EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SUS PRINCIPIOS*:. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Unidad de Técnica Legislativa . (2020). *Informe No Vinculante No.-080-INV-UTL-AN-2020_Proyecto de Ley de Reactivación Productiva y Facilidades para los ciudadanos ante la Crisis del COVID19*. Quito: Asamblea Nacional.

Unidad de Técnica Legislativa. (2020). *Informe No Vinculante No.- 083-INV-UTL-AN-2020_Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivado del Covid 19*. Quito: Asamblea Nacional.

ANEXO

CUADRO DE NORMATIVA

Anexo 1 Cuadro de Normativa

Tema	
Constitución de la República del Ecuador	
Artículo	Evidencia
<p>Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada Legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados. <p>Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.</p> <p>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.</p> <p>Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción.</p>	<p>" La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 2. A la Presidenta o Presidente de la República. "</p> <p>" Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país. "</p> <p>" Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional "</p> <p>" El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición. "</p>

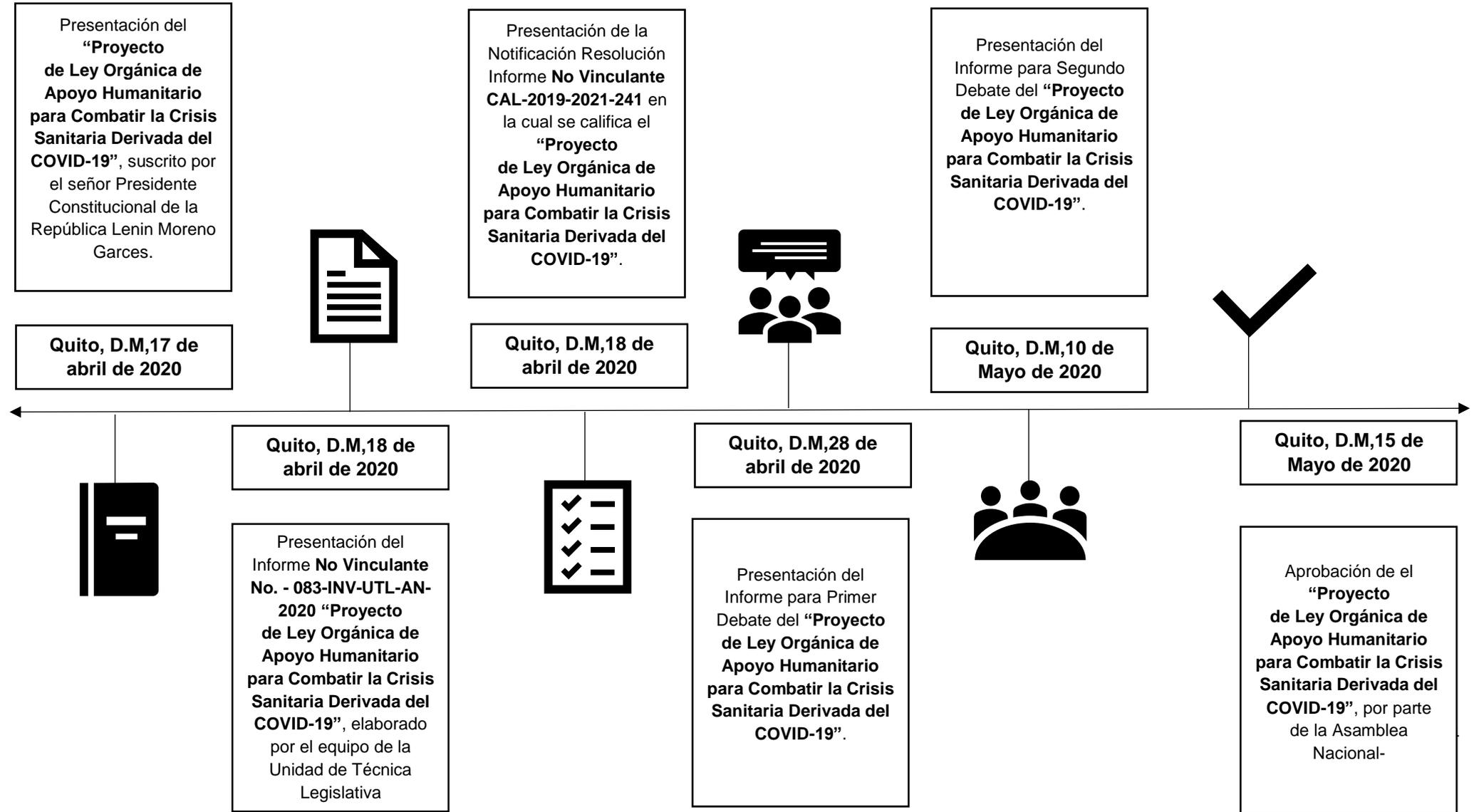
<p>Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.</p> <p>Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.</p> <p>La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.</p>	<p>"La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico"</p>
Ley Orgánica de la Función Legislativa	
Artículo	Evidencia
<p>Art. 54.- De la iniciativa. - La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros; 2. A la Presidenta o Presidente de la República; 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia; 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública, en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones; y, 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. <p>Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados, previa solicitud y autorización de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional</p> <p>Art. 65.- Objeción por inconstitucionalidad. - Si la objeción de la Presidenta o del Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días desde la remisión de la documentación de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica</p>	<p>" La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: A la Presidenta o Presidente de la República. "</p> <p>"Si la objeción de la Presidenta o del Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional. "</p>

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.	
Ley Orgánica de Apoyo Humanitario	
Artículo	Evidencia
<p>Art. 25.- Estabilidad de trabajadores de la salud.- Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo.</p>	<p>" Se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato del nombramiento definitivo "</p>
Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional	
Artículo	Evidencia
<p>Art. 144.- Competencias. - La Corte Constitucional debe realizar las demás funciones previstas en la Constitución de la República, y en particular, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resolver los conflictos de competencia o de atribuciones constitucionales entre las funciones del Estado o entre los órganos establecidos en la Constitución que les sean planteados. 2. Presentar proyectos de ley en los asuntos que guarden relación con sus atribuciones. 3. Emitir un dictamen de admisibilidad para el inicio del juicio político en contra de la Presidenta o Presidente, Vicepresidenta o Vicepresidente de la República por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, plagio y homicidio por razones políticas o de conciencia. 4. Emitir dictamen previo sobre la destitución de la Presidenta o Presidente de la República por arrogación de funciones. 5. Comprobar el abandono del cargo de la Presidenta o Presidente de la República, previa declaración de la Asamblea Nacional. 6. Dictaminar sobre la arrogación de funciones por parte de la Asamblea Nacional, previa su disolución por la Presidenta o Presidente de la República. <p>En todos estos casos, la resolución se tomará por el Pleno de la Corte Constitucional.</p>	<p>" Resolver los conflictos de competencia o de atribuciones constitucionales entre las funciones del Estado o entre los órganos establecidos en la Constitución que les sean planteados. "</p>
Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de las Cuevas	

Extracto	Evidencia
Expectativa: Posibilidad, más o menos cercana y probable, de conseguir un derecho, acción, herencia, empleo u otra cosa, al ocurrir un suceso que se prevé o al hacerse efectiva determinada eventualidad.	"Posibilidad, más o menos cercana y probable, de conseguir un derecho "

Línea de tiempo de la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y post declaración de inconstitucionalidad de su artículo 25

Anexo 2 Línea de tiempo de la creación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y post declaración de inconstitucionalidad de su artículo 25



Presentación de la OBJECCIÓN PARCIAL, por parte del Presidente de la República al “**Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19**”, aprobado por la Asamblea Nacional.



Publicación de la **de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19**”, en el Registro Oficial, Suplemento-Registro Oficial N°229



El juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Cuenca (“**el juez consultante**”) suspendió la tramitación de la causa y presentó una consulta de constitucionalidad.



Quito, D.M,9 de Junio de 2020

Quito, D.M,22 de Junio de 2020

Azuay, 13 de Abril de 2021

Quito, D.M,19 de junio de 2020

Presentación del texto definitivo de la **Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19**”, aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional.



Azuay, 24 de Marzo de 2021

Carmen del Rocío Barbecho Quito, presentó una acción de protección en contra del **Ministerio de Salud Pública (“MSP”)**, la **Coordinación Zonal 6 del MSP** y la **Procuraduría General del Estado**, aludiendo que fue discriminada al no verse beneficiada de las disposiciones de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (artículo 25)



Quito, D.M,20 de Mayo de 2021

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, notificó a las partes del proceso originario y dispuso que la **PGE, el MSP, el Ministerio del Trabajo, la Presidencia de la República y la Asamblea Nacional** que, en el término de 5 días, presenten un informe motivado sobre los argumentos que fundamentan la consulta.



La Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo y el MSP, la Asamblea Nacional y la PGE pidieron extensión del término para informar, por la transición de gobierno y la designación de nuevas autoridades.

Quito, D.M,1,2,3 de Junio de 2021



El juez ponente concedió a los solicitantes diez días término adicionales para recibir sus informes.

Quito, D.M, 4 de Junio de 2021



La PGE (Procuraduría General del Estado) hizo lo propio, remitiendo su informe.

Quito, D.M,22 de Junio de 2021



Quito, D.M, 3 de Junio de 2021

El 3 de junio de 2021, el Ministerio de Trabajo remitió información y anexó varios documentos.



Quito, D.M,18 de Junio de 2021

El Ministerio de Salud Pública y la Asamblea Nacional remitieron su informe.



Cañar,2 de Julio de 2021

Tránsito Dolores Acero Guallpa presentó una acción de protección en contra del MSP, la Coordinación Zonal 6 de Salud y la Dirección Distrital 03D02 de Salud del MSP, alegando vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo y seguridad jurídica.



La jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Cañar (“**la jueza consultante**”), suspendió la tramitación de la causa y presentó una consulta de constitucionalidad.

Cañar, 20 de Julio de 2021



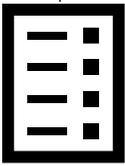
Tránsito Dolores Acero Gualpa ingresó un escrito en el que defiende la constitucionalidad de las normas consultadas.

Quito, D.M, 22 de Septiembre de 2021



Quito, D.M, 27 de Agosto de 2021

El Primer Tribunal de Sala de Admisión admitió la consulta de norma signada con el **No. 29-21-CN** y dispuso la acumulación al caso **18-21-CN** por encontrar que las consultas tienen identidad de objeto y acción.



Quito, D.M. 29 de septiembre de 2021

La Corte Constitucional del Ecuador, expide la sentencia **N°18-21-CN/21 y acumulado**, en la cual resuelve **Declarar la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 y de la Disposición Transitoria Novena de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19.**

Fuente: Sentencia No. 18-21-CN/21 y acumulado.

Elaborado por: Emiliano Zapata.

RESUMEN DE LA VOTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE APOYO HUMANITARIO PARA COMBATIR LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL COVID-19

Anexo 3 Resumen de votación del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria del COVID-19

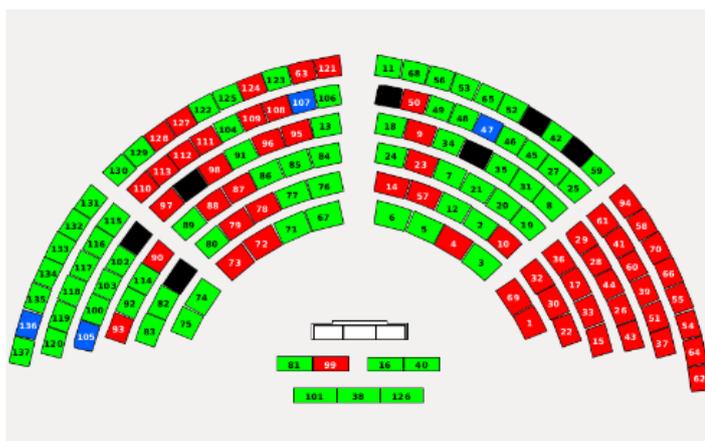


Sesión Nro. 669

Aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria del COVID-19 (Urgente en materia económica)

Votación definitiva
2020-05-15 19:35

RESUMEN DE VOTACIÓN



	TOTAL	137
	PRESENTE	137
	AUSENTE	0
	SI	74
	NO	59
	BLANCO	0
	ABSTENCION	4