

Quito, D.M., 01 de mayo de 2025

CASO 20-20-IN y acumulados¹

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

SENTENCIA 20-20-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020, el cual dispone: “Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público”; y, del acuerdo ministerial MDT-2020-117 emitido por Ministerio del Trabajo, de 20 de mayo de 2020, el cual tiene por objeto “expedir las directrices que permitan aplicar y regular la jornada especial diferenciada en el sector público”. Se concluye que las normas son contrarias a la reserva de ley por cuanto regulan derechos laborales, tales como la jornada laboral de los servidores públicos y su remuneración.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1.1.1. Causa 20-20-IN

1. El 28 de mayo de 2020, Christian Daniel Veloz Villareal, por sus propios y personales derechos y en representación de la Asociación de Profesionales de la Educación, demandó (“**demanda 1**”) la inconstitucionalidad por el fondo del Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020, el cual dispone: “Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público” (“**norma impugnada**”).
2. El 4 de junio de 2020, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la causa. En dicho auto, además, se corrió traslado al presidente de la República (“**Presidencia**”), a la Asamblea Nacional (“**AN**”) y al procurador general del Estado (“**PGE**”) a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

¹ Casos 18-20-IN, 19-20-IN, 21-20-IN, 28-20-IN, 41-20-IN, 44-20-IN, 45-20-IN, 74-20-IN.

² Conformado por la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

3. El 9 de julio de 2020, la PGE; el 13 de julio de 2020, la Presidencia; y, el 14 de julio de 2020, la AN presentaron sus respectivos escritos para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

1.1.2. Causa 18-20-IN

4. El 26 de mayo de 2020, Geovanni Javier Atarihuana Ayala y Mery Segunda Zamora García, por sus propios y personales derechos, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por el fondo y la forma, en contra de la norma impugnada (“**demanda 2**”).
5. El 4 de junio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la causa y el 29 de junio de 2020 el Pleno de esta Organismo dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En el auto de admisión, además, se corrió traslado a la Presidencia y a la PGE a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
6. El 1 de julio de 2020, la Presidencia presentó su escrito para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
7. El 6 de julio de 2020, la PGE presentó su escrito para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo 5 *supra*.

1.1.3. Causa 19-20-IN

8. El 28 de mayo de 2020, Raúl Estupiñán Tello Benalcázar, en su calidad de asambleísta por la provincia de Pastaza, en ese entonces, presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la norma impugnada (“**demanda 3**”).
9. El 9 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁴ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto, además, se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y a la AN a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

³ Conformado por el ex juez constitucional Ramiro Avila Santamaría, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y el juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁴ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet; y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

10. El 4 de agosto de 2020, la PGE y la Presidencia presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
11. El 6 de agosto de 2020, la AN presentó su escrito para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo 9 *supra*.

1.1.4. Causa 21-20-IN

12. El 28 de mayo de 2020, Richard Steveens Intriago Barreno, por sus propios derechos y en representación del Movimiento Nacional Campesino FECAOL, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada (“**demandas 4**”).
13. En la misma fecha, la entonces jueza constitucional Daniela Salazar Marín solicitó al Movimiento Nacional Campesino FECAOL que complete su demanda respecto de los requisitos contenidos en el numeral 5 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).
14. El 4 de junio de 2020, el Movimiento Nacional Campesino FECAOL dio cumplimiento con lo mencionado en el párrafo *ut supra*.
15. El 17 de junio de 2020, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁵ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto, además, se corrió traslado a la Presidencia a fin de que intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
16. El 13 de julio de 2020, la Presidencia presentó un escrito dando cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión.

1.1.5. Causa 28-20-IN

17. El 4 de junio de 2020, Laura Isabel Vargas Torres, por sus propios y personales derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo y forma, en contra de la norma impugnada (“**demandas 5**”).

⁵ Conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

18. El 25 de junio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁶ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 18-20-IN.⁷
19. El 15 de julio de 2020, la PGE presentó un escrito para contestar a la demanda antes mencionada.
20. El 22 de julio de 2020, la Presidencia presentó un escrito para contestar a la demanda antes mencionada.

1.1.6. Causa 41-20-IN

21. El 26 de junio de 2020, Manuel Mesías Tatamuez Moreno, presidente, de ese entonces, de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores y presidente de turno del FUT; Ángel Eduardo Sánchez Zapata, presidente de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres CEOSL; Wilson Roberto Álvarez Bedón, presidente de la Federación Ecuatoriana de Trabajadores Municipales y Provinciales; José Fabián Villavicencio Cañar, presidente de la Unión General de Trabajadores del Ecuador; Luis Alberto Cherres Arana, presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos y Gobiernos Provinciales del Ecuador FENOGOPRE, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de la norma impugnada (“**demanda 6**”).
22. El 9 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁸ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto se corrió traslado la Presidencia, a la PGE y la AN a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
23. El 4 de agosto de 2020, la PGE y la Presidencia presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo *ut supra*.
24. El 6 de agosto de 2020, la AN presentó su escrito para dar cumplimiento a lo señalado en el párrafo 22 *supra*.

⁶ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

⁷ Posteriormente, la causa 18-20-IN fue acumulada a la causa 20-20-IN.

⁸ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

1.1.7. Causa 44-20-IN

25. El 30 de junio de 2020, Edison Fernando Ibarra Serrano y otros miembros del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano-PLE e Iván Kennedy Bastidas y otros miembros de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador – CONASEP presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada (“**demanda 7**”)
26. El 31 de julio de 2020, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional⁹ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y a la AN a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
27. El 26 de agosto de 2020, la PGE y la AN presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
28. El 27 de agosto de 2020, la Presidencia presentó su escrito para dar cumplimiento a lo mencionado en el párrafo 26 *supra*.
29. El 4 de septiembre de 2020, Rosa Pavanelli¹⁰ presentó un *amicus curiae*.

1.1.8. Causa 45-20-IN

30. El 30 de junio de 2020, Jorge Patricio Tenesaca Rojas, por sus propios derechos y como presidente del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Energía Eléctrica del Ecuador – Enlace, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra de la norma impugnada (“**demanda 8**”).
31. El 9 de julio de 2020, el Segundo Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹¹ admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto se corrió traslado a la Presidencia y a la PGE a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

⁹ Conformado por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, y las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín.

¹⁰ El *amicus curiae* lo presentó en calidad de secretaria general de la Internacional de Servicios Públicos-ISP, federación sindical global que representa a trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos, con sede en Ferney Voltaire.

¹¹ Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet y la ex jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

32. El 4 de agosto de 2020, la PGE y la Presidencia presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo mencionado en el párrafo *ut supra*.

1.1.9. Causa 74-20-IN

33. El 29 de julio de 2020, Jeannine del Cisne Cruz Vaca, por sus propios derechos y como asambleísta, en ese entonces, de la provincia de Loja, presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra (i) de la norma impugnada, por el fondo y la forma; y, (ii) del Acuerdo Ministerial MDT-2020-117 (“**acuerdo ministerial**”) emitido por el Ministerio del Trabajo, el 20 de mayo de 2020, publicado en el Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020 (“**demanda 9**”).
34. El 11 de agosto de 2020, el Primer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹² admitió a trámite la causa y dispuso su acumulación a la causa 20-20-IN. En dicho auto, además, se corrió traslado a la Presidencia, a la PGE y al Ministerio del Trabajo a fin que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada y se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.
35. El 11 de septiembre de 2020, la Presidencia y el Ministerio del Trabajo presentaron sus escritos, respectivamente, para dar cumplimiento a lo requerido en el párrafo *ut supra*.
36. De acuerdo con el resorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión de 17 de febrero de 2022,¹³ la sustanciación de la presente causa, y acumulados, correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención al orden cronológico de sustanciación de causas, avocó conocimiento el 26 de enero de 2024.¹⁴

2. Competencia

37. De conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución, 75 y 98 de la LOGJCC y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Corte es competente para conocer, resolver y pronunciarse sobre la presente acción pública de inconstitucionalidad.

¹² Conformado por los ex jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.

¹³ La causa fue inicialmente sorteada al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantez.

¹⁴ El 13 de marzo de 2025, con motivo de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados los jueces constitucionales Claudia Salgado Levy, Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

- 38.** En todas las causas se impugna el Decreto Ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020, el cual dispone: “Reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público”. Dicha norma establece:

Artículo 1.- En el artículo 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, a continuación de la letra b), incorpórese lo siguiente:

c) Por excepción y con la aprobación de la máxima autoridad, por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales.

Si se terminare la relación de prestación de servicios, las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida antes del ajuste de la jornada; de igual manera, mientras dure la reducción, las aportaciones a la seguridad social que corresponden al empleador y al servidor público serán pagadas sobre ocho horas diarias de trabajo.

Al efecto, se contará con un informe aprobado por la máxima autoridad expedido por la Unidad de Administración de Talento Humano o quien haga sus veces. La presente disposición podrá ser modificada en caso de expedirse otra norma, de igual o mayor jerarquía, que regule esta jornada especial diferenciada.

- 39.** Por otra parte, en la causa 74-20-IN, Jeannine del Cisne Cruz Vaca impugna también el acuerdo ministerial MDT-2020-117 emitido por Ministerio del Trabajo, el 20 de mayo de 2020 y publicado en el Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020, el cual tiene por objeto “expedir las directrices para establecer la jornada especial diferenciada en el sector público”.
- 40.** El acuerdo ministerial consta de 8 artículos y 7 disposiciones generales. El artículo 1 establece el objeto del acuerdo, que es aplicar y regular la jornada especial diferenciada en el sector público “en virtud de las necesidades institucionales que se han generado por la emergencia sanitaria declarada por el coronavirus”. El artículo 2 determina el ámbito del acuerdo, para la administración pública central, señalando que las demás funciones del Estado podrán adoptar estas disposiciones en el ámbito de sus competencias. El artículo 3 explica la jornada especial diferenciada, hace referencia expresa al artículo 25 de la LOSEP, al informe de la Unidad de Talento Humano, a la reducción de la jornada hasta un límite no menor de 30 horas semanales, por un período de seis meses, renovables por una ocasión hasta por seis meses más. El artículo 4 se refiere a las consideraciones para la jornada especial diferenciada, al respecto indica que dicha jornada puede deberse a razones funcionales (modificaciones en las

atribuciones de la institución), técnicas (déficit en las condiciones presupuestarias de la institución); de caso fortuito o fuerza mayor (se refiere a la existencia de circunstancias o imprevistos imposibles de prever y que impidan realizar el trabajo con normalidad).

41. El artículo 5 se refiere a que la jornada especial diferenciada se aplicará a los regímenes contractuales previstos en los artículos 225 de la Constitución y 3 de la LOSEP y señala que para las personas servidoras públicas contratadas bajo el Código de Trabajo se aplicará el artículo 47.1 del Código de Trabajo. El artículo 6 establece las excepciones a la jornada especial diferenciada, por tanto, enumera a qué servidores públicos no podría aplicarse esta jornada: a servidores o servidoras que pertenezcan a los grupos de atención prioritaria, a los que mantengan jornadas especiales de trabajo a la luz del artículo 25 de la LOSEP, los trabajadores del sector público amparados en el Código de Trabajo, profesionales de la salud o investigadores en esa área, al personal de las Fuerzas armadas y quienes forman parte del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
42. El artículo 7 establece el procedimiento para la aprobación de la jornada especial diferenciada y el artículo 8 indica las razones para la terminación de esta jornada. Las disposiciones generales primera y segunda determinan responsabilidades para el Ministerio de Trabajo. La disposición general tercera establece que de emitirse una norma de igual o mayor jerarquía que afecte la remuneración mensual unificada del servidor público la aprobación de la jornada especial diferenciada quedará sin efecto y el servidor regresará a su condición previa. La disposición general cuarta reitera el artículo 3 del acuerdo y señala que la seguridad social será pagada sobre ocho horas diarias de trabajo. La disposición general quinta indica que las indemnizaciones y/o bonificaciones se calcularán sobre la última remuneración recibida antes de ajuste de la jornada del servidor público. La disposición general sexta señala las normas que sancionan el incumplimiento del acuerdo. La disposición general séptima dispone que el ente rector de finanzas efectúe las regulaciones presupuestarias que corresponda.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 Fundamentos y pretensiones de las acciones de inconstitucionalidad

43. De modo general, en las demandas acumuladas a la presente causa se alega que la norma impugnada es contraria a los artículos 11 numerales 1, 2, 4, 6, 8 y 9; 33; 66 numeral 4; 82; 120; 132; 133; 134; 147; 165 numeral 2; 226; 229; 325; 326; 327; 328; 424; y, 425 de la Constitución. En esa medida, en las demandas se alega la inconstitucionalidad de la norma por razones de forma y fondo. Sobre la forma, los accionantes indican que la norma impugnada es contraria al principio de legalidad y

reserva de ley. Sobre la inconstitucionalidad por el fondo se alega que la norma impugnada es contraria a los derechos a la seguridad jurídica y dignidad humana; y, a los principios de igualdad y no discriminación, no regresividad, irrenunciabilidad, progresividad e intangibilidad de derechos laborales.

4.1.1 Inconstitucionalidad por la forma

44. Sobre la inconstitucionalidad por la forma, en las demandas 2, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 se argumenta lo siguiente.
45. Los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución determinan los casos en los que se requiere de una ley para la emisión de normas. Así, dichos artículos indican qué leyes deben ser ordinarias u orgánicas, y finalmente la competencia o la capacidad para la iniciativa de determinada ley.¹⁵
46. El artículo 25 de la LOSEP señala que las jornadas de trabajo pueden ser de dos tipos -ordinaria y especial- y dicha norma no abre la puerta para que se cree una jornada de trabajo distinta a las mencionadas. Alegan que “[e]stas jornadas laborales, no pueden por ningún concepto ser disminuidas, ni por ley, peor aún a través de un Decreto Ejecutivo; puesto que, con ello, se disminuye la remuneración previamente acordada que normalmente viene percibiendo la persona trabajadora”.¹⁶ Con base en lo señalado, se argumenta que el reglamento no puede contravenir ni alterar lo dispuesto en una ley orgánica.¹⁷
47. De acuerdo con los accionantes, para agregar una nueva modalidad de jornada de trabajo, correspondería al presidente, con iniciativa legislativa, presentar a la AN un proyecto de reforma a la LOSEP para que el órgano parlamentario decida si el proyecto se acopla al ordenamiento jurídico o no.¹⁸ Por tal motivo, el presidente estaría incorporando una nueva jornada laboral, cosa que solo podría realizarse mediante ley y no mediante la reforma de un reglamento.¹⁹
48. Los accionantes agregan que la expedición del decreto constituye un abuso de poder e “invade las competencia (sic) propias y exclusivas de la [AN], [...] es un exceso de la facultad reglamentaria asignada al Presidente de la República en el Art. 147.13., (sic)

¹⁵ Demanda de la causa 74-20-IN.

¹⁶ Demanda de la causa 41-20-IN.

¹⁷ Demanda de la causa 74-20-IN; demanda de la causa 28-20-IN.

¹⁸ Demanda de la causa 74-20-IN.

¹⁹ Demanda de la causa 18-20-IN; demanda de la causa 45-20-IN.

del Estatuto Supremo, que le pone como límites a esta potestad reglamentar las leyes sin contravenirlas ni alterarlas”.²⁰

- 49.** Finalmente, advierten que “el Decreto Ejecutivo 1053, inconstitucionalmente dispone modificar el Art. 47 inciso primero del Código del Trabajo y los artículos 232 y 236 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público”, lo que a su juicio resulta inconstitucional porque “al ser una norma de inferior jerarquía no puede prevalecer sobre una ley orgánica [...] [y] transformar el Código del Trabajo”.²¹

4.1.2 Inconstitucionalidad por el fondo

- 50.** Las distintas demandas desarrollan varios argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada. Entre ellos, se alega la contradicción de la norma con el principio de igualdad y no discriminación. Dichas alegaciones se evidencian en las demandas 1, 7 y 8.
- 51.** Al respecto, los accionantes afirman que, en el contexto de pandemia y la nueva modalidad de trabajo, los servidores del sector público laboraron por más de 8 horas al día.²² Además, argumentan que hay un trato distinto entre los trabajadores del sector público que se rigen por el Código de Trabajo, en donde se aplicó el artículo 47.1, y los servidores regidos por la LOSEP.²³
- 52.** En la demanda 8 se alega la vulneración del derecho al trabajo. En ella se afirma que, al disminuirse la jornada laboral, se pretende disminuir la remuneración de los servidores públicos, lo cual vulnera los artículos 33, 327 y 328 de la Constitución.²⁴
- 53.** Por otra parte, en las demandas 1, 3, 4, 7 y 8 se argumenta que la norma impugnada vulnera el derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, se indica que la norma irrespeta el mandato constitucional al contener disposiciones desfavorables y contrarias a los principios y derechos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.²⁵ Además, se alega que el Decreto Ejecutivo es contrario a normas jurídicas previas como el Código del Trabajo y el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público.²⁶ En esa medida, se afirma que la norma impugnada al “alterar de manera unilateral las reglas previstas en las relaciones contractuales de los servidores públicos con el Estado, abusando de su potestad reglamentaria, y con

²⁰ Demanda de la causa 44-20-IN.

²¹ Demanda de la causa 21-20-IN.

²² Demanda de la causa 20-20-IN.

²³ Demanda de la causa 44-20-IN.

²⁴ Demanda de la causa 44-20-IN.

²⁵ Demanda de la causa 20-20-IN; demanda de la causa 21-20-IN.

²⁶ Demanda de la causa 21-20-IN; demanda de la causa 19-20-IN.

ello ir más allá del texto legal, viola la seguridad jurídica que guarda la relación laboral contraída en un marco normativo previo y claro”.²⁷

54. Otro de los argumentos que se identifica en las demandas es que la norma impugnada vulnera la dignidad humana. Aquello se verifica en las demandas 4, 8 y 9. En dichas demandas se argumenta que la norma impugnada no solamente afecta el derecho al trabajo de los servidores públicos, sino también los de su núcleo familiar, como el derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad social y otros que sustentan el buen vivir.²⁸ Según los accionantes, el Estado debe buscar la protección de los derechos de las personas, entendiendo que el ejercicio de los mismos logrará la satisfacción de una vida digna de sus habitantes, cosa que no sucede con la norma impugnada.²⁹

55. Además, señalan que se vulnera el derecho a la vida digna por cuanto:

la jornada laboral como mecanismo para rebajar la remuneración mensual de los servidores públicos y sus otros derechos económicos conexos como la Décima Tercera Remuneración, el aporte a la Seguridad Social y con ello su derecho a una mejor pensión por jubilación, constituye un grave perjuicio a su derecho a una vida digna y más en el caso de quienes se aproximan a jubilarse; impactos que además irán en desmedro del legítimo derecho de brindarle a sus núcleos familiares, la vida digna a las que también tienen derecho de conformidad con la Constitución.³⁰

56. Por otra parte, en todas las demandas se sostiene que la norma impugnada es regresiva y contraria a los principios de irrenunciabilidad, progresividad e intangibilidad de derechos.

57. Al respecto, se argumenta que la norma impugnada reduce la jornada y remuneración de los servidores públicos, lo que a su juicio provoca inestabilidad laboral y precarización. Consideran que la norma ocasiona un retroceso en los derechos laborales establecidos en la Constitución.³¹ De igual manera, se afirma que “por ningún concepto las normas podrán retroceder o menoscabar un derecho ya reconocido”.³²

58. Así, se arguye que “[e]s inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los

²⁷ Demanda de la causa 44-20-IN; demanda de la causa 45-20-IN.

²⁸ Demanda de la causa 21-20-IN y 74-20-IN.

²⁹ Demanda de la causa 74-20-IN.

³⁰ Demanda de la causa 45-20-IN.

³¹ Demanda de la causa 20-20-IN; demanda de la causa 21-20-IN.

³² Demanda de la causa 74-20-IN.

derechos”.³³ En esa línea, afirman que “emitir esta norma reglamentaria, mediante la cual se disminuye las jornadas laborales tiene el carácter regresivo”.³⁴

59. De igual manera, señalan que “ni siquiera una nueva norma de rango constitucional podría anular un derecho ya reconocido, peor aún una norma de menor jerarquía”.³⁵ Así, sostienen que “son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos, entre otros el gozar de estabilidad y percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad”. Por lo tanto, no podría una norma ser regresiva a derechos.³⁶
60. En la misma línea, manifiestan que la reforma que se realiza al artículo 25 del Reglamento a la LOSEP “afecta la remuneración de los servidores públicos, lo que implica la vulneración del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales”. Además, señalan que “[al] ser una medida inconsulta [...] de conformidad con lo dispuesto en el Art. 424 de la Constitución [...] carece de eficacia jurídica”.³⁷
61. De igual forma, afirman que la jornada especial diferenciada en realidad significa una jornada laboral disminuida temporal, que violenta el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores del sector público, menoscabándolos, dividiéndolos, quebrantándolos.³⁸
62. Adicionalmente, en la demanda 9 se impugna también el acuerdo ministerial MDT-2020-117. Al respecto, se sostiene que, al igual que el Decreto Ejecutivo 1053, el acuerdo ministerial es inconstitucional por razones de forma y fondo. Sobre las razones de forma alega que el artículo 25 de la LOSEP establece que las jornadas de trabajo para las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas en toda la administración pública podrán tener las siguientes modalidades: jornada ordinaria y jornada especial. Agrega que esta norma “no identifica ni abre la puerta a jornadas distintas a las enunciadas”. Concluye que la modificación de esas jornadas laborales “implica una regulación del ejercicio del derecho al trabajo, y de los derechos que por su esencia mantienen conexidad. Es decir, entre otros elementos, guardará reserva de ley –garantía normativa–.”
63. Respecto de los argumentos por el fondo, alega que el acuerdo contraviene el artículo 11, números 4, 6, 8; artículo 33; y los artículos 326, números 2 y 4 de la Constitución.

³³ Demanda de la causa 19-20-IN.

³⁴ Demanda de la causa 41-20-IN.

³⁵ Demanda de la causa 74-20-IN.

³⁶ Demanda de la causa 74-20-IN.

³⁷ Demanda de la causa 19-20-IN.

³⁸ Demanda de la causa 74-20-IN; demanda de la causa 18-20-IN; demanda de la causa 45-20-IN; demanda de la causa 28-20-IN.

Argumenta que la reducción de la jornada laboral disminuye la remuneración de los servidores públicos con lo cual se vulnera el principio de progresividad, se trata de una medida regresiva y vulnera la intangibilidad de los derechos laborales.

4.2 De la Presidencia

- 64.** La Presidencia ha presentado varios escritos dentro la presente causa acumulada. En síntesis, se esgrimen los siguientes argumentos de descargo.
- 65.** En primer lugar, la Presidencia argumenta que, a través del Decreto Ejecutivo 1053 de 19 de mayo de 2020, se consideraron las circunstancias excepcionales por las que atravesaba el Estado. Por esta razón, argumentó que era necesario adoptar medidas de prevención y de distanciamiento para precautelar la salud de todas y de todos, y que por lo tanto se incorporó “una jornada especial de trabajo para los servidores públicos, en vista de que la jornada ordinaria, de manera temporal, ya no podrá ser realizada”.
- 66.** Menciona que la norma impugnada no resulta ajena al ordenamiento jurídico vigente, pues “en el artículo 47.1 del [CT], se contempla la posibilidad de que, en casos excepcionales, la jornada de trabajo podrá ser disminuida en los supuestos y con las autorizaciones contempladas en dicha disposición, hasta un límite no menor a 30 horas semanales”. Refiere que la norma impugnada estableció un escenario jurídico similar al del Código del Trabajo para los servidores públicos.
- 67.** Refiriéndose a los docentes, la Presidencia argumenta que:

la adopción de esta medida no solo responde a una jornada laboral excepcional para los docentes en consideración de las circunstancias actuales, sino que, además, la misma ha sido establecida por cuanto las clases presenciales en todos los niveles de educación se encuentran suspendidas; ello, como otra de las medidas que han debido implementarse en razón de la propagación de la COVID-19, el aislamiento obligatorio y el distanciamiento.

- 68.** La Presidencia refiere que la normativa impugnada no está encaminada a restringir derechos, sino a expandir el alcance de los mismos, por cuanto su único objetivo es precautelar la salud e integridad de los docentes y estudiantes. Para sustentar su argumento, cita la sentencia 017-SIN-CC³⁹ emitida por la Corte Constitucional.

³⁹ CCE, sentencia 017-15-SIN-CC “en relación a las normas, se debe indicar que estas no pueden restringir los alcances ni los contenidos de los derechos, pero no existe ninguna limitación alguna a nivel constitucional que impida que mediante una norma, un derecho pueda expandirse en cuanto a su alcance y contenido. Es decir, una norma será inconstitucional únicamente cuando contravenga lo dispuesto en la Constitución o cuando mediante esta se restrinja o disminuya el contenido de los derechos constitucionales”.

- 69.** La Presidencia refiere que el principio de reserva de ley relativa⁴⁰ permite garantizar que la producción normativa infraconstitucional observe y guarde coherencia con la Constitución. Argumenta que “[e]llo implica que el legislador debe procurar garantizar derechos a través de la promulgación de leyes; sin embargo, para complementar aquello y lograr que la norma jurídica sea eficaz, se requiere que exista también un desarrollo normativo infralegal, debiendo las entidades y órganos competentes observar el marco constitucional y legal vigente”.
- 70.** En relación a la causa 21-20-IN, la Presidencia argumenta que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante la normativa impugnada, “no se ha pretendido vulnerar el derecho al trabajo; pues, su ejercicio no se está limitando”. Menciona que “el establecer una modalidad excepcional a la jornada laboral [...] no implica vulnerar derechos, simplemente se está adaptando la jornada laboral a una nueva realidad bajo los parámetros que ya se encuentran contemplados en una ley, además, complementaria en la materia como lo es el Código del Trabajo”.
- 71.** La Presidencia sostiene que la reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público pretende garantizar que la jornada laboral se realice con prevención y en condiciones que permitan garantizar el derecho a la salud e integridad de los servidores públicos y de los ciudadanos en general, sin menoscabar derecho alguno.
- 72.** Por otra parte, la Presidencia señala que “la facultad reglamentaria que posee el Presidente de la República le ha sido conferida desde la Constitución, facultad que debe ser empleada para expedir los reglamentos que fueren necesarios para la debida aplicación de las leyes y que coadyuven a la buena marcha de la administración”. En esa línea, sostuvo que la Presidencia adoptó “las medidas necesarias para aminorar la propagación del virus [COVID 19], mismas que van desde la declaratoria del estado de excepción hasta la modificación de la jornada laboral, todas con el único objetivo de precautelar la vida y la salud de las y los ciudadanos”.
- 73.** De igual manera, indica que la norma impugnada “no tenía por qué [...] ser expedida mediante ley; más bien, para no sobrecargar el ordenamiento orgánico, se ha recurrido en forma legítima y en apego a la Constitución, a la normativa infraconstitucional para

⁴⁰ CCE, sentencia 023-16-SIN-CC “la reserva de ley relativa surge cuando la ley contiene solamente los elementos esenciales de una determinada situación jurídica; por lo tanto, es necesario recurrir a normas de rango inferior para poder conocer o complementar una disposición normativa, ahí es necesaria la actuación de los órganos de la administración pública. La reserva de ley relativa a su vez, se refleja en la existencia de conceptos indeterminados en los que incurre muchas veces la ley, los cuales responden a la necesidad de contar con normas claras al momento de su aplicación, así como con criterios técnicos de otras experticias o instituciones especializadas que garantizan la efectividad de las normas debido a las imprecisiones que la propia ley contiene”.

realizar una modificación cuyo carácter es puramente excepcional”. En tal virtud, según la Presidencia, la norma impugnada no sería inconstitucional por la forma.

74. Por otra parte, señala que la norma impugnada no vulnera principio alguno. Señala que “la intangibilidad en ningún momento implica que la normativa no pueda cambiar o adaptarse a las circunstancias [...] pues, en consideración de las medidas de restricción y distanciamiento, se ha visto la necesidad de que la jornada laboral de los servidores públicos sea modificada de forma excepcional y temporal, sin que ello implique afectación alguna a los servicios que presta la administración pública”.
75. De igual manera, argumenta que la “ley no siempre incluye todos los elementos necesarios para complementar o ejecutar su mandato; frente a estos casos, es necesaria la intervención de los órganos de la administración pública que ostenten la facultad y competencia para ejercer dicha actuación; ello, con el objetivo de garantizar la efectividad de las normas”.
76. Según la Presidencia, la norma impugnada constituye una especie de “homologación de condiciones, bajo la cual es posible que todas aquellas personas que laboran en las entidades y organismos del Estado, cualquiera que sea su régimen, pueda [sic] desarrollar su jornada laboral dentro de una modalidad excepcional adoptada debido a la nueva realidad”.

4.3 De la PGE

77. La PGE ha presentado varios escritos dentro esta causa acumulada. En síntesis, desarrolla los siguientes argumentos.
78. La PGE sostiene que, dentro de las atribuciones del presidente, conforme a lo dispuesto en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución y el artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“**ERJAFE**”), consta la facultad de “[e]xpedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlos ni alterarlos, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.
79. Respecto a la norma impugnada, la PGE refiere que el artículo 25 de la LOSEP define las jornadas legales de trabajo de los servidores públicos, y, en este sentido, el artículo 25 del reglamento a la LOSEP regula de forma más precisa las jornadas laborales. Menciona que la reforma al reglamento

es una actuación administrativa que busca adecuar las jornadas laborales del sector público a la luz de las circunstancias apremiantes que vive la nación, como producto de

la pandemia del Covid-19, y en consideración al estado de excepción, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 1017, por calamidad pública, en cuyo artículo 6 se estableció la suspensión de las jornadas presenciales de trabajo, así como que se implemente el teletrabajo y permite reducir la jornada laboral trabajo [sic].

80. De igual manera, la PGE indica que la norma impugnada no puede ser considerada como una norma dictada al margen del principio de legalidad o que vulnera los derechos constitucionales. Argumenta que no se trata de una actuación irregular de la Administración y sí se trata de una actuación administrativa que procura la continuidad de los servicios públicos y la protección de la salud e integridad personal de los servidores públicos.

81. Por otra parte, enfatiza que “[l]a reducción de la jornada laboral es una atribución legal que tiene el Estado y los empleadores particulares, si las circunstancias así lo ameritan, en casos excepcionales y si se cumplen los requisitos exigidos por la LOSEP y el [CT]”.

82. Respecto a la vulneración de derechos, la PGE sostiene que “no se menoscaba ningún derecho constitucional ni se establece un régimen regresivo en derechos laborales ni de otra índole con la normativa impugnada en esta causa, por cuanto se salvaguardan algunos derechos constitucionales, incluso el derecho al trabajo que también ha sido alegado como vulnerado en la presente garantía constitucional”. En esa línea, la PGE manifiesta que a través de la norma impugnada se pretende tutelar el derecho al trabajo y a la salud, vinculado con el derecho a la vida e integridad de las personas, previstos en los artículos 32, 66 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución.

83. En relación con la vulneración del principio de intangibilidad del derecho al trabajo y al principio que equivale a igual trabajo, igual remuneración por la nueva modalidad de jornada laboral de los servidores públicos, señala que

el pago efectivo se efectuaría en función de las horas trabajadas lo que equivale a todas luces el cumplimiento del aforismo legal de ‘igual trabajo, igual remuneración’, sin que se menoscabe ningún derecho constitucional, muchos menos el de la seguridad social que está garantizado en dicha normativa, los cuales no pueden ser reclamados por la vía de la acción de inconstitucionalidad.

84. Para sostener sus afirmaciones, la PGE señala que la norma impugnada tiene características claras y evidentes. A saber, alega que:

1. *Excepcionalidad y un trámite de aprobación previo para su ejecución:* “Por excepción y con la aprobación de la máxima autoridad, (...) la jornada de trabajo podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del Trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales”.

2. *Temporalidad*: “por un período no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión”.
3. *Potestad facultativa de la disminución de la jornada laboral*: “la jornada de trabajo podrá ser disminuida (...) hasta un límite no menor a treinta horas semanales”. (Jornada similar a la contemplada en el Código de Trabajo).
4. *No regresión de derechos*: “Si terminare la relación de prestación de servicios, las indemnizaciones y bonificaciones, se calcularán sobre la última remuneración recibida antes del ajuste de la jornada”.
5. *Respeto del derecho a la seguridad social*: “mientras dure la reducción, las aportaciones a la seguridad social que corresponden al empleador y al servidor público serán pagadas sobre ocho horas diarias de trabajo”. (Énfasis en original)

- 85.** De igual manera, realiza un análisis de proporcionalidad de la norma impugnada. Al respecto manifiesta que responde a un fin constitucionalmente válido pues:

se enfoca en proteger el derecho a la salud, la vida, la integridad de las personas y en conexidad para proteger el derecho al trabajo en todas sus formas, en respeto de los derechos humanos cuyas responsabilidades corresponde a todos los con [sic] un enfoque colectivo, priorizando el interés general sobre el particular, para garantizar la prestación de los servicios públicos con eficiencia sin vulnerar la titularidad de esos derechos.

- 86.** Respecto a la idoneidad de la medida, la PGE señala que permite lograr el fin constitucional antes mencionado, es decir, evitar la propagación del virus COVID 19 que provocó la emergencia sanitaria y “proteger con ello la salud de los servidores públicos y de la ciudadanía general, que tiene acceso a los servicio [sic] públicos que n [sic] pueden ser paralizados por efectos de la pandemia antes referida”.
- 87.** En cuanto a la necesidad de la medida, la PGE señala que la norma impugnada es necesaria para precautelar los derechos aludidos como parte del fin constitucionalmente válido.
- 88.** En relación con la proporcionalidad, la PGE indica que “se está protegiendo el fin constitucional encaminado a proteger la salud y la vida de las personas, garantizando el trabajo y la seguridad social, adaptándose a las circunstancias temporal [sic] por un motivo excepcional, que es la pandemia y la emergencia sanitaria”.
- 89.** Finalmente, alega que, respecto a la norma impugnada, “[s]i los presupuestos legales y reglamentarios se cumplen, no existe violación alguna a derechos constitucionales; en particular, el derecho al trabajo, pues se trata de una regulación infra constitucional que no atañe a la remuneración propiamente dicha sino a la jornada laboral, la cual es regulada por la LOSEP y su Reglamento”.

4.4 De la Asamblea Nacional

90. La AN en los escritos presentados dentro de las causas constitucionales objeto de esta sentencia, refiere que “al no constituir órgano emisor de la disposición jurídica objeto del presente proceso; ni haber ejercido funciones de colegislación de las disposiciones impugnadas; consecuentemente, carecer de legitimación pasiva dentro de la causa, solicito se deje de contar con la Asamblea Nacional dentro del presente caso”.

4.5 Del Ministerio del Trabajo

91. En virtud de la impugnación realizada en contra del acuerdo ministerial MDT-2019-217, el Ministerio del Trabajo en su informe señala que emitió el acuerdo con base en la competencia contenida en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución;⁴¹ artículos 51 literal a⁴² y 131⁴³ de la LOSEP; artículo 10 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, contenido en el acuerdo ministerial MDT-2017-0052;⁴⁴ y, artículo 130 del Código Orgánico Administrativo.⁴⁵ De igual manera, señala que el decreto impugnado le facultó al Ministerio emitir las directrices correspondientes para aplicar y regular la jornada especial diferenciada del sector público.
92. En esa línea de ideas, el Ministerio del Trabajo indica que la Presidencia emitió el decreto impugnado con el fin de preservar la salud de los funcionarios públicos y evitar la propagación del virus COVID 19. De igual manera, argumenta que el acuerdo ministerial impugnado tiene el objeto de expedir las directrices que permitan aplicar y regular la jornada especial diferenciada en el sector público, en virtud de las necesidades institucionales.

⁴¹ CRE, artículo 154 “[a] las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.

⁴² LOSEP, artículo 51 literal a “[c]ompetencia del Ministerio del Trabajo en el ámbito de esta Ley.- El Ministerio del Trabajo, tendrá las siguientes competencias: a) Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público, y expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos, conforme lo determinado en esta ley”.

⁴³ LOSEP, artículo 131 literal a “De los organismos de gestión, control y regulación de las remuneraciones.- Son organismos de gestión, regulación y control de las remuneraciones de los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores de las entidades y organismos previstos en el Artículo 3 de esta Ley, dentro del ámbito de sus competencias, los siguientes: a) El Ministerio del Trabajo [...]”.

⁴⁴ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, artículo 10, punto 1.1.1.1, letra a “Estructura Descriptiva: Para la descripción de la estructura definida para el Ministerio del Trabajo, se establece la misión, atribuciones y responsabilidades; así como los productos y servicios de sus distintos procesos internos.[...] Despacho Ministerio del Trabajo [...] Atribuciones y Responsabilidades: [...] c) Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.

⁴⁵ Código Orgánico Administrativo, artículo 130 “[c]ompetencia normativa de carácter administrativo. Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública. La competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley”.

- 93.** Manifiesta que la accionante de la causa 74-20-IN no tomó en consideración la facultad del presidente para emitir reglamentos necesarios para la aplicación de leyes. Para sostener su afirmación cita los artículos 132 y 133 de la Constitución.
- 94.** Respecto a la reserva de ley, el Ministerio del Trabajo señala que dicho principio “no significa que todos los derechos constitucionales deban ser desarrollados por el legislador mediante una ley orgánica, en razón que tal afirmación comportaría desconocer el hecho de que todas las leyes sin excepción alguna regulan en distintos grados el ejercicio de los derechos constitucionales”.
- 95.** De igual manera, cita la sentencia 23-16-SIN-CC y argumenta que es necesario hacer una distinción entre la reserva de ley absoluta y relativa. Argumenta que las normas de carácter infra constitucional no pueden restringir o limitar derechos, “lo que no significa que no puedan complementar o pormenorizar la regulación de los derechos constitucionales”. En esa línea, manifiesta que

[l]a Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 25 se refiere a las jornadas de trabajo, contemplando las modalidades en las que podrán desarrollarse y sus elementos esenciales; frente a lo cual, de manera complementaria a dicha conceptualización, el artículo 25 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, determina las condiciones en las que cada una de las modalidades de jornadas de trabajo debe efectuarse, ampliando así lo establecido en la norma principal.

- 96.** Al respecto señala que el decreto y el acuerdo ministerial impugnados no son contrarios a ninguna disposición constitucional, ya que la materia que regulan no está atada a la promulgación de una ley y es una norma complementaria a los conceptos ya establecidos en la LOSEP.
- 97.** Por otra parte, indica que en el Código del Trabajo ya se contempla un escenario jurídico similar al promulgado en el decreto impugnado y que dicha normativa busca preservar “el derecho a la salud vinculado con el derecho a la vida e integridad de las personas, previstos en los artículos 32, 66 números 1 y [sic] 2, y 3 de la Constitución”. En esa medida, argumenta que

[n]o se puede hablar de una vulneración a los principios que rigen el derecho al trabajo, cuando lo que se busca con la reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, es garantizar que la jornada laboral se realice con prevención y en condiciones que permitan garantizar el derecho a la salud e integridad de los servidores públicos y de los ciudadanos en general que día a día hacen uso de los diferentes servicios en las entidades del Estado.

5. Análisis constitucional

5.1. Formulación de los problemas jurídicos

98. En función de los argumentos expuestos en las demandas presentadas (ver sección 4.1 *supra*), esta Corte advierte que se impugna el decreto y el acuerdo ministerial por la forma y por el fondo.
99. Respecto a la presunta inconstitucionalidad del decreto y el acuerdo ministerial por la forma, esta Corte puede resumir los argumentos de los accionantes en que se vulnera el principio de reserva de ley puesto que se incorporaría una nueva jornada laboral a las ya contempladas en el artículo 25 de la LOSEP, cuestión que solo podía realizarse mediante la expedición de una ley a través de un proceso legislativo; y, que el presidente estaría legislando más allá de sus facultades establecidas en la Constitución y la Ley. En tal virtud, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:
- 99.1 Primer problema jurídico: ¿El decreto impugnado y el acuerdo ministerial transgreden el principio de reserva de ley al incorporar una nueva jornada laboral para los servidores públicos?
100. Por otra parte, en las demandas se alega que el decreto ejecutivo es inconstitucional por el fondo. Esta Corte puede resumir los argumentos de los accionantes en los siguientes.
101. El decreto contraviene el derecho a la seguridad jurídica al alterar las reglas previstas en las relaciones contractuales de los servidores públicos tales como la jornada de trabajo por la que fueron contratados y la remuneración que deben percibir.
102. El decreto transgrede el derecho a la igualdad pues existiría un trato diferenciado entre los servidores y servidoras públicas que se rigen a la LOSEP y aquellos que se rigen al Código del Trabajo. Para los primeros se aplicaría una nueva jornada laboral, mientras que para los segundos se respetarían las reglas establecidas en el artículo 47.1 del Código de Trabajo.
103. El decreto y el acuerdo ministerial contraviene el principio a la no regresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos debido a que los servidores y servidoras públicas ya tienen determinadas las jornadas laborales a las que se encuentran sometidos, así como sus remuneraciones. Sin embargo, con la incorporación de una nueva jornada se afectaría su jornada laboral establecida previamente y su remuneración. Con ello, también se transgrede el derecho al trabajo y el principio de progresividad debido a que el Estado debe adoptar medidas para garantizar los derechos de los servidores públicos que superen el estado o situación anterior.

104. En virtud de las alegaciones previamente enunciadas, esta Corte formula los siguientes problemas jurídicos:

104.1 Segundo problema jurídico ¿El decreto impugnado transgrede el derecho a la seguridad jurídica al alterar las reglas previstas en las relaciones contractuales de los servidores y servidoras públicas tales como la jornada de trabajo por la que fueron contratados y la remuneración que deben percibir?

104.2 Tercer problema jurídico: ¿El decreto impugnado transgrede el derecho a la igualdad porque existiría un trato diferenciado entre las servidoras y servidores que se sujetan al régimen de la LOSEP y aquellos que sujetan al régimen del Código del Trabajo?

104.3 Cuarto problema jurídico: ¿El decreto y el acuerdo ministerial impugnado transgrede el derecho al trabajo, el principio de no regresividad, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos de las servidoras y servidores públicos por la disminución de su jornada laboral y su remuneración, con lo que también se transgrede el principio de progresividad de derechos?

105. El primer problema jurídico que debe examinarse corresponde a las alegaciones de inconstitucionalidad por la forma porque si se lo estimara, no sería necesario desarrollar los otros problemas jurídicos relativos a la inconstitucionalidad por el fondo de dichas normas. En efecto, si se estableciera que la norma impugnada ha sido expedida mediante un procedimiento viciado, eso afectaría su vigencia y, por tanto, devendría superfluo examinar si es inconstitucional por los demás cuestionamientos de fondo.⁴⁶ Dicho esto, esta Corte pasa a resolver los problemas jurídicos planteados.

5.2. Resolución de los problemas jurídicos

5.2.1 Primer problema jurídico: **¿El decreto impugnado y el acuerdo ministerial transgreden el principio de reserva de ley al incorporar una nueva jornada laboral para los servidores públicos?**

106. Esta Corte ha señalado que el control constitucional por la forma comprende, principalmente, la verificación de que la disposición normativa haya observado los requisitos constitucionales para su formación y emisión.⁴⁷

⁴⁶ CCE, sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 122.

⁴⁷ CCE, sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021, párr. 57; sentencia 9-20-IA/20, 31 de agosto de 2020, párr. 67.

107. Los legitimados activos consideran que el decreto impugnado contraviene el principio de reserva de ley debido a que establecería una nueva jornada laboral para las servidoras y servidores públicos, lo cual tendría una repercusión directa en su derecho al trabajo. Señalan que las jornadas laborales se encuentran reguladas en el artículo 25 de la LOSEP, el cual determina que:

Las jornadas de trabajo para las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas señaladas en el artículo 3 de esta Ley podrán tener las siguientes modalidades:

a) Jornada Ordinaria: Es aquella que se cumple por ocho horas diarias efectivas y continuas, de lunes a viernes y durante los cinco días de cada semana, con cuarenta horas semanales, con períodos de descanso desde treinta minutos hasta dos horas diarias para el almuerzo, que no estarán incluidos en la jornada de trabajo; y,

b) Jornada Especial: Es aquella que por la misión que cumple la institución o sus servidores, no puede sujetarse a la jornada única y requiere de jornadas, horarios o turnos especiales; debiendo ser fijada para cada caso, observando el principio de continuidad, equidad y optimización del servicio, acorde a la norma que para el efecto emita el Ministerio de Relaciones Laborales.

Las servidoras y servidores que ejecuten trabajos peligrosos, realicen sus actividades en ambientes insalubres o en horarios nocturnos, tendrán derecho a jornadas especiales de menor duración, sin que su remuneración sea menor a la generalidad de servidoras o servidores.

Las instituciones que, en forma justificada, requieran que sus servidoras o sus servidores laboren en diferentes horarios a los establecidos en la jornada ordinaria, deben obtener la aprobación del Ministerio de Relaciones Laborales. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, esta facultad será competencia de la máxima autoridad.

108. En tal virtud, las personas accionantes argumentan que la incorporación de una nueva jornada laboral, incluida en el reglamento impugnado mediante la introducción del literal c),⁴⁸ y desarrollada en el acuerdo Ministerial número MDT-2020-117, debía realizarse mediante un proceso legislativo, salvaguardando el principio de reserva de ley.

109. Respecto a este principio, en decisiones previas, esta Corte ha señalado que la reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.⁴⁹

⁴⁸Ver la reforma introducida en párrafo 38.

⁴⁹ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 62; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

110.Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que, para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los arts. 132 y 133 de la Constitución. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad *sustantiva* entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen, en el ordenamiento jurídico, los mecanismos ordinarios de control legal.⁵⁰

111.El artículo 132 de la Constitución, por su parte, dispone que, entre los casos en que se requerirá ley –y no una norma de rango infralegal–, están aquellos que tengan el propósito de “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. En ese sentido, esta Corte ha señalado que “la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador, como representante del pueblo, mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa”.⁵¹

112.Más aún, el artículo 133 de la Constitución determina, de forma taxativa, qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes de carácter orgánico; entre ellos, cuando se busque “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. El tratamiento de un asunto por medio de ley orgánica presupone que su importancia requiere de mayor deliberación y legitimación democrática.

113.Entonces, cuando exista una alegación sobre una presunta violación al principio de reserva legal por parte de un acto normativo infralegal, este Organismo está llamado a analizar:

(i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley.

(ii) En el caso de que [el] acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad.

(iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.⁵²

⁵⁰ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.

⁵¹ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

⁵² CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 55.

- 114.** En otras palabras, a la luz del principio de reserva de ley orgánica, ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) “puede introducir limitaciones justificadas a los derechos reconocidos en la Constitución, lo cual constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”.⁵³
- 115.** Esto, sin desconocer que las entidades públicas que están facultadas para emitir normas infralegales podrán hacerlo en el marco de sus competencias, siempre que estas concreten los lineamientos o elementos fundamentales ya prescritos por el legislador y observando que dichas normas no suplanten el contenido de la ley o innoven las disposiciones legales.⁵⁴
- 116.** En ese marco, a esta Corte le corresponde verificar (i) si el decreto impugnado regula o restringe derechos más allá de lo establecido en la Constitución y la ley. En el caso puntual, corresponde analizar si se regula o restringe el derecho al trabajo, de acuerdo con los argumentos de los accionantes. En este análisis se verificará si el contenido de la norma impugnada desarrolla la ley o si establece limitaciones que deben constar en la ley, y, en consecuencia, la ha suplantado o alterado. Si este es el caso, deberá concluirse (iii) que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.
- 117.** De otra parte, el acuerdo ministerial desarrolla directrices para establecer la jornada especial diferenciada en el sector público. Los artículos incluidos en este acuerdo explicitan la forma, el ámbito, el proceso y las excepciones en la aplicación de dicha jornada. Estos artículos serán analizados, en lo que corresponda, para determinar si la jornada que regulan se trata de una nueva modalidad que innova respecto de la ley o la desarrollan.
- 118.** Es importante señalar que en vista de que los artículos 132 y 133 de la Constitución determinan qué aspectos pueden ser regulados mediante ley, la confrontación se realiza entre la normativa impugnada y la Constitución. Sin embargo, como parte del análisis constitucional resulta necesario, por las particularidades del análisis, remitirse a la ley, en este caso a la LOSEP, para verificar la posible afectación a la reserva de ley.

5.2.1.1. Regulación o restricción de derechos

- 119.** La Constitución, en su artículo 33 determina que “[e]l trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una

⁵³ CCE, dictamen 4-19-RC/19, 21 de agosto de 2019, párr. 38.

⁵⁴ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 53.

vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

120. Por su parte, el artículo 326 de la Constitución determina que “[e]l derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. [...] A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.

121. En lo que refiere a servidoras y servidores públicos, el artículo 229 de la Constitución determina que:

“[l]os derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores [...] La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”.

122. Ahora bien, esta Corte observa que el decreto impugnado introduce una modalidad de jornada laboral, que la denomina “jornada especial diferenciada”, y que permite la reducción de la jornada laboral a 30 horas semanales, previa autorización del Ministerio de Trabajo y la aprobación de la máxima autoridad de la institución. Dicha jornada es temporal y tiene un límite de seis meses renovables por una sola ocasión por seis meses más. Los accionantes argumentan que esta jornada laboral pretende disminuir la remuneración de los servidores públicos.

123. Al respecto, corresponde verificar si esta modalidad de jornada laboral regula contenidos del derecho al trabajo. Sobre este punto, la Corte ha señalado que en casos de cambios de la jornada laboral estos eran constitucionales en tanto guardaban conformidad con el art. 132.1 de la Constitución al estar previstos en una ley, específicamente en la LOSEP.⁵⁵ También ha señalado que la reducción de la jornada de trabajo “implica una disminución de los derechos de los trabajadores considerando que se afecta su remuneración y se decide unilateralmente por el empleador”.⁵⁶

124. Aunque ni el decreto ni el acuerdo ministerial impugnados mencionan explícitamente la reducción de la remuneración, esta Corte considera, de la lectura integral de la norma, que es razonable concluir que la reducción de la jornada laboral de 40 horas semanales a 30 horas semanales conlleva una reducción proporcional en la remuneración, dado que la remuneración está directamente vinculada con las horas

⁵⁵ CCE, sentencia 58-10-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 80.

⁵⁶ CCE, sentencia 49-20-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 272.

trabajadas. Al disminuir las horas de trabajo, es razonable inferir que la remuneración se ajustará proporcionalmente. Además, el artículo 25 de la LOSEP establece de manera explícita que cuando se establezca una jornada especial debido a las características del servicio (como en los trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos), la remuneración no puede reducirse. Esta disposición es una protección explícita que garantiza la integridad de la remuneración en esos casos, protección que queda ausente en la jornada especial diferenciada, la cual no contiene ninguna prohibición expresa que impida la reducción de la remuneración, tal como estipula la LOSEP.

125. De igual forma, tanto el decreto como el acuerdo establecen que las indemnizaciones y/o bonificaciones se realizarán sobre la base de la remuneración percibida antes del ajuste de la jornada laboral; y, advierten que los aportes a la seguridad social sí se calcularán sobre 8 horas de jornada. Esto también permite verificar que la reducción de la jornada laboral tiene incidencia en el reajuste de la remuneración. En esta medida, la Corte considera que la reducción de la jornada laboral introducida en el literal c) del artículo 25 del reglamento a la LOSEP tiene un impacto directo en la remuneración al permitir que esta se vea reducida proporcionalmente con la jornada laboral.

126. Por las razones expuestas, esta Corte observa que la norma impugnada regula componentes esenciales del ejercicio del derecho al trabajo de quienes laboran en el servicio público porque introduce una reducción a la jornada laboral; y, en consecuencia, una disminución en la remuneración. Tal como se indicó *supra*, el artículo 33 de la Constitución señala que la ley garantizará los derechos de los trabajadores y trabajadoras, en especial los relacionados con “la remuneración justa”. Esta determinación no implica un pronunciamiento sobre si esta reducción de la jornada laboral y la remuneración de las servidoras y servidores públicos contraviene derechos constitucionales, sino que únicamente se limita a identificar que la norma impugnada sí regula componentes esenciales del ejercicio del derecho al trabajo.

5.2.1.2. Regulación prevista en la ley o desarrollo legislativo

127. Una vez que se ha establecido que el decreto impugnado y el acuerdo ministerial introducen una regulación del derecho al trabajo, en lo que respecta a la remuneración, la Corte debe verificar si esta regulación está autorizada por la propia ley y si, en consecuencia, las normas impugnadas se limitan a desarrollar contenidos de la ley; o si, por el contrario, la modifican o reemplazan.

- 128.**De acuerdo con los accionantes, esta jornada se trata de una nueva modalidad de jornada laboral que solo puede establecerse mediante ley y que el artículo 25 de la LOSEP no autoriza la creación, en normas infralegales, de una jornada diferenciada.⁵⁷
- 129.**De conformidad con las entidades accionadas, la reforma impugnada no altera la ley, sino que permita el desarrollo y aplicación del artículo 25 de la LOSEP y del artículo 47.1 del Código de Trabajo.⁵⁸
- 130.**Respecto del mencionado artículo del Código de Trabajo, que establece que en casos excepcionales y previo acuerdo entre el empleado y el trabajador puede haber una disminución de la jornada laboral, la Corte nota que no es aplicable a las servidoras y servidores públicos regidos por la LOSEP. Por eso, no es posible analizar si el decreto impugnado, que introduce una reforma al reglamento de la LOSEP, desarrolla el artículo 47.1 del Código del Trabajo.
- 131.**Al respecto, esta Corte ha señalado que la supletoriedad es un mecanismo de integración de la ley por medio del cual se suplen las lagunas presentes en una normativa específica, mediante la remisión a otra ley, para incorporar a la primera las reglas contenidas en la segunda, siempre que estas últimas resulten compatibles con la naturaleza de la norma suplida.⁵⁹ En el presente caso, la LOSEP regula explícitamente el tipo de modalidades de jornadas laborales para servidoras y servidores públicos y no establece remisión alguna al Código de Trabajo. Además, el propio acuerdo ministerial dispone, expresamente, que para los servidores públicos regidos por el Código de Trabajo se podrá aplicar el artículo 47.1 de dicho cuerpo legal.

⁵⁷ Ver artículo en párrafo 106.

⁵⁸ El artículo 47.1 del Código de Trabajo señala:

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

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

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

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

⁵⁹ CCE, dictamen 1-21-OP, 17 de marzo de 2021, párr. 121.

132. Por su parte, el artículo 25 de la LOSEP regula dos modalidades de jornadas laborales de los y las servidoras públicos. La primera, denominada ordinaria, es de ocho horas diarias de lunes a viernes y durante los cinco días de cada semana, con cuarenta horas semanales. La segunda, denominada jornada especial, se da por la naturaleza de la misión que cumple la institución y que requiere de jornadas, horarios o turnos especiales, se determina caso a caso y no establece un número de horas específico. Si por las condiciones del trabajo, se requiere una jornada especial de menor duración aquello no reducirá la remuneración. Respecto de esta modalidad, la norma incluye una remisión a la normativa infralegal para que el Ministerio de Trabajo emita la norma para hacer efectiva la jornada especial.

133. En este marco, es necesario determinar si la jornada especial diferenciada es un tipo de jornada especial, y si, por tanto, el decreto impugnado desarrolla el artículo 25 de la LOSEP, o si se trata de una nueva modalidad que regula contenidos esenciales del derecho al trabajo.

134. Al respecto, aunque el acuerdo ministerial, en sus considerandos, alude al decreto impugnado, en su artículo 3, en la definición de la jornada especial diferenciada, se refiere explícitamente al artículo 25 de la LOSEP

De conformidad con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público; por excepción y, previo informe aprobado por la máxima autoridad del análisis motivado realizado por la Unidad de Administración de Talento Humano o quien haga sus veces, se remitirá para aprobación del Ministerio de Trabajo, la reducción o aumento de la jornada de trabajo referida en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Servicio Público; hasta un límite no menor a treinta horas semanales y no mayor a las establecidas en la normativa vigente, por un período de seis meses, que podrán renovarse por seis meses más por única ocasión.

135. Ahora bien, la Corte nota que esa referencia no es suficiente para establecer que la jornada especial diferenciada se trataría de un “tipo” de jornada especial y, por tanto, solo desarrollaría el contenido de esta jornada, ya establecida por ley. De la revisión del artículo 25 de la LOSEP y de las normas impugnadas, se refleja que las características de la jornada especial son diferentes a las de la jornada especial diferenciada, de conformidad con el siguiente detalle:

Tabla 1: Cuadro comparativo de jornada especial y jornada especial diferenciada

Aspecto	Jornada Especial (LOSEP)	Jornada Especial Diferenciada (Decreto Ejecutivo 1053 y Acuerdo Ministerial)
Definición y naturaleza	Jornada especial aplicada a situaciones específicas debido a la misión que cumple la institución (que requiere, por	Jornada especial aplicada excepcionalmente debido a circunstancias extraordinarias , como la pandemia de COVID-19.

	ejemplo, el desempeño de trabajos que necesitan turnos especiales, o situaciones de trabajo insalubres, nocturnos, o peligrosos).	No depende de la naturaleza del trabajo , sino de una situación de emergencia generalizada.
Ámbito de aplicación	Se aplica a instituciones o servidores donde se requiere de días y horarios especiales (por ejemplo, hospitales, seguridad, trabajo nocturno o en ambientes peligrosos).	Se aplica a toda la administración pública . Aplicación más generalizada para adaptarse a la emergencia.
Autorización	Ministerio de Trabajo o máxima autoridad de la institución.	Máxima autoridad de la institución y Ministerio de Trabajo para su aprobación, sin necesidad de justificar la naturaleza del trabajo .
Temporalidad	Puede ser permanente o temporal dependiendo de la naturaleza del servicio. Se fija para cada caso	6 meses, renovables una sola vez por seis meses más. Reducción hasta 30 horas semanales.
Razones	Se aplica cuando, por la misión de la institución se requiere jornadas especiales.	1) Funcionales: modificaciones en las atribuciones de la institución. 2) Técnicas: por déficit presupuestario. 3) Caso fortuito o fuerza mayor.
Remuneración	No afecta la remuneración . Si la jornada se reduce, se garantizan los derechos laborales, incluidos salario y beneficios.	Aunque no menciona explícitamente de la lectura integral de la norma se deduce la reducción de la remuneración , la disminución de horas trabajadas implica una disminución proporcional del salario (en términos de salario por horas efectivas). Las aportaciones a la seguridad social se mantienen sobre 40 horas, pero el salario se calcula según 30 horas. El cálculo de indemnización y/o bonificaciones se hace sobre la remuneración original, antes del ajuste.
Excepciones	Se aplica a trabajos específicos como los nocturnos o en condiciones insalubres o peligrosas.	Se aplica a toda la administración pública central, excepto a servidores públicos contratados bajo el Código de Trabajo; personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria; que tengan jornadas especiales del artículo 25 de la LOSEP; Profesionales de la salud; Fuerzas armadas y entidades del COESCOPE

- 136.** A partir de estas diferencias, la Corte concluye que la jornada especial diferenciada es una nueva modalidad de jornada de trabajo que permite reducir la jornada laboral hasta 30 horas semanales por un periodo de hasta doce meses, con independencia de la naturaleza del trabajo que se realice, y se aplica de manera general a todas las instituciones del Estado en situaciones excepcionales, por ejemplo, la pandemia de COVID-19. Dicha jornada no se desprende del artículo 25 de la LOSEP, referente a las jornadas especiales, que se refiere a aquellos trabajos que requieren de horarios o turnos especiales, en virtud de la naturaleza del servicio que presta la institución. Por ejemplo, aquellos trabajos que tienen condiciones específicas, como los trabajos nocturnos, o aquellos que se realicen en ambientes peligrosos o insalubres.
- 137.** Por lo tanto, la jornada establecida en la norma impugnada no se encuentra prevista en las modalidades de jornadas laborales establecidas en la LOSEP, y, en consecuencia, no se limita a precisar o detallar una modalidad que ya esté prevista en la ley; ni se aplica la remisión que la LOSEP realiza para la regulación infralegal de las jornadas especiales.
- 138.** Al contrario, al crear una nueva modalidad de jornada, que regula el derecho al trabajo en lo atinente a la remuneración, realiza una innovación de disposiciones legales, que contravienen los artículos 132 y 133 de la Constitución, pues para su emisión, requería de una ley aprobada por la Asamblea Nacional.
- 139.** En tal virtud, dado que las normas impugnadas han sido declaradas inconstitucionales por inobservar el principio de reserva de ley, cuestión que guarda relación con su forma, esta Corte no se pronunciará respecto a las alegaciones de inconstitucionalidad por el fondo.
- 140.** Por último, es innegable que, en el contexto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, era imperativo realizar ajustes en las condiciones laborales para proteger la salud de las y los servidores y asegurar la continuidad de los servicios públicos. Esta realidad, sin duda, exigió una respuesta por parte del Estado. Sin embargo, es importante resaltar que esa misma circunstancia habría podido dar lugar a un ajuste dentro del marco normativo ya existente, en particular mediante la aplicación de la modalidad de jornada especial prevista en el artículo 25 de la LOSEP, que es plenamente adaptable a los cambios derivados de la naturaleza alterada de algunos trabajos durante la emergencia. La creación de una nueva jornada especial diferenciada, como la que establece el decreto ejecutivo 1053, excede el alcance del poder reglamentario del presidente, pues implica la regulación del derecho al trabajo, lo cual tiene reserva de ley. Como la Corte Constitucional ha señalado con claridad, el Estado y sus organismos deben desarrollar los mecanismos necesarios para controlar

la crisis sanitaria ajustando las instituciones y el ordenamiento jurídico a las nuevas exigencias que la pandemia demanda, sin vulnerar los derechos ni los principios constitucionales.⁶⁰

6. Efectos

141. La determinación de inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 1053 y del acuerdo ministerial MDT-2020-117 tiene efecto inmediato y hacia el futuro. Esto quiere decir que no se podrá aplicar la jornada laboral reducida para las servidoras y servidores públicos contemplada en la reforma al reglamento a la LOSEP a partir de la publicación en el Registro Oficial de la presente sentencia.

7. Decisión

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

- 1. Declarar** la inconstitucionalidad por la forma del decreto ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020.
- 2. Declarar** la inconstitucionalidad por la forma del acuerdo ministerial MDT-2020-117, de 20 de mayo de 2020.
- 3.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁶⁰ CCE, dictamen No. 5-20-EE/20, 24 de agosto de 2020, párr. 35.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 01 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 20-20-IN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la LOGJCC formulo mi voto salvado respecto de la sentencia 20-20-IN/25 (“**sentencia**”) emitida el 01 de mayo de 2025.

Sobre las normas impugnadas

2. La sentencia versa sobre nueve demandas de inconstitucionalidad planteadas en contra de las siguientes normas: **(i)** decreto ejecutivo 1053, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 207 de 20 de mayo de 2020 (“**decreto 1053**”) y **(ii)** acuerdo ministerial MDT-2020-117 emitido por el Ministerio de Trabajo el 20 de mayo de 2020 (“**acuerdo**”).
3. El decreto 1053 reformó el artículo 25 del Reglamento General a la LOSEP de tal forma que, por excepción y “con la aprobación de la máxima autoridad” de cada entidad, se podría cambiar la jornada de trabajo “previa autorización del Ministerio rector del Trabajo”. El decreto 1053 denomina esta modalidad como jornada especial diferenciada. Esta jornada solo podría plantearse por un periodo no mayor a doce meses en su totalidad y la disminución no podría ser menor a treinta horas semanales. A su vez, se preveía que las indemnizaciones, bonificaciones y aportes a la seguridad social se calcularán con base en la última remuneración recibida y con base en ocho horas diarias de trabajo.
4. Por su parte, el acuerdo desarrolla la implementación del decreto 1053. En lo relevante:
 - 4.1. El artículo 1 determina que la reforma se produce en el marco de “la emergencia sanitaria declarada por el coronavirus” y el artículo 2 menciona que es aplicable a la administración pública central.
 - 4.2. El artículo 3 se refiere a “la reducción o aumento de la jornada de trabajo” del artículo 25 de la LOSEP y el artículo 4 determina las razones para aplicar el cambio de jornada: funcionales, técnicas, caso fortuito o fuerza mayor.
 - 4.3. El artículo 5 prevé, en lo principal, que las personas reguladas bajo el Código de Trabajo se registrarán por el artículo 47.1 de ese cuerpo normativo y que se aplicará el acuerdo a los regímenes del artículo 225 de la Constitución.

- 4.4.** El artículo 6 establece a quienes no se aplicará el cambio de la jornada diferenciada: grupos de atención prioritaria; quienes ya tengan jornadas especiales de trabajo; trabajadores regulados por el Código del Trabajo; los profesionales de la salud de la red pública; profesionales que intervengan en procesos sustantivos del Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública; y, el personal activo de Fuerzas Armadas y del COESCOP.
- 4.5.** El artículo 7 se refiere al procedimiento para la aprobación de un cambio de jornada entre lo cual resalta que se debe obtener una aprobación del Ministerio del Trabajo y de la máxima autoridad de cada institución y se debe plantear una fundamentación de la excepcionalidad para optar por el cambio.
- 4.6.** El artículo 8 determina las causas por las cuales acaba la jornada especial diferenciada: vencimiento del periodo; por solicitud de la máxima autoridad de cada entidad; por decisión del Ministerio del Trabajo; por cambios institucionales; y, por reformas de otras normas.
- 4.7.** Las disposiciones generales señalan, en lo principal, que el régimen estará a cargo del Ministerio del Trabajo y que las aportaciones a la seguridad social e indemnizaciones se calculan con base en la última remuneración antes del ajuste.

Sobre los fundamentos de la sentencia

- 5.** La sentencia 20-20-IN/25 concluye que las normas impugnadas transgreden el principio de reserva de ley, de los artículos 132 y 133 de la Constitución, porque estima que regulan derechos y no se limitan a desarrollar la norma legal vigente. De tal forma que, para la sentencia, el tema que regulan las normas impugnadas debía ser expedido mediante ley y no en normas infralegales. Dado que la sentencia acepta el vicio de inconstitucionalidad por la forma, afirma que no resolverá los problemas jurídicos de fondo.
- 6.** Para llegar a su decisión, la sentencia estima que las normas impugnadas no podrían plantear un “tipo de jornada especial” porque encuentra diferencias interpretativas entre el texto del artículo 25 de la LOSEP con las normas impugnadas. Así:
- 6.1.** Las normas impugnadas implicarían una reducción de la remuneración de forma proporcional, aunque, al mismo tiempo, indica que “ni el decreto ni el acuerdo ministerial impugnados mencionan explícitamente la reducción de la remuneración”.

- 6.2.** La jornada especial del artículo 25 de la LOSEP se podría utilizar en función de la “misión que cumple la institución” mientras que la jornada de las normas impugnadas se aplicaría ante “circunstancias extraordinarias” pues no dependen de la naturaleza del trabajo. Sin embargo, también reconoce que las normas impugnadas establecen razones funcionales o técnicas.
- 6.3.** La jornada especial del artículo 25 de la LOSEP solo podría aplicarse a lugares que requieran “días y horarios especiales” mientras que las normas impugnadas impondrían una aplicación “generalizada”.
- 6.4.** La sentencia afirma que la jornada especial del artículo 25 de la LOSEP puede ser permanente o temporal y la de las normas impugnadas no lo sería pues es de doce meses y de treinta horas.
- 7.** Luego, la sentencia reconoce que tanto la jornada especial del artículo 25 de la LOSEP como aquella que sería regulada por las normas impugnadas, requieren de la aprobación del Ministerio del Trabajo y de la máxima autoridad de cada institución.

Sobre los argumentos de la disidencia

- 8.** El tratamiento del caso reviste complejidad, esto se puede advertir por la cantidad de demandas planteadas en contra de las normas impugnadas con respecto a argumentos de forma como de fondo. Por ello, aun cuando coincido en gran parte de la formulación de los problemas jurídicos de la sentencia, discrepo en aspectos que tienen incidencia en la decisión. En consecuencia, aquello no me permitió apoyar a la sentencia de mayoría.
- 9.** La jornada laboral regulada en las normas impugnadas se prevé ante circunstancias excepcionales. Aquello no es excluyente de las razones institucionales de una entidad, como afirma la sentencia de mayoría. Tampoco se trata de una aplicación generalizada, tal como lo señala la sentencia, pues, reitero, es excepcional y el artículo 6 del acuerdo excluye a gran cantidad de servidores de su aplicación.
- 10.** La sentencia establece que la jornada especial del artículo 25 de la LOSEP es distinta porque puede ser permanente o temporal, mientras que la de las normas impugnadas duraría máximo doce meses de treinta horas semanales. Aquella conclusión de la sentencia no explica cómo, si existe un plazo determinado en la jornada, no es parte de la definición de “temporal” de la misma. La sentencia tampoco determina cómo podrían afectarse derechos si esta jornada especial no resulta ser permanente. De

hecho, la jornada especial debería ser excepcional y la regla general debería ser la jornada ordinaria.

11. Si bien la sentencia expone las diferencias previamente mencionadas entre la jornada especial prevista en el artículo 25 de la LOSEP y aquella establecida en las normas impugnadas, parecería que la razón principal para declarar su inconstitucionalidad es que existiría una disminución en la remuneración.
12. En tal sentido, comprendo que la disminución de la remuneración podría ser una consecuencia natural de la posible reducción de la jornada y de la manifestación del principio por el cual a igual trabajo corresponde igual remuneración. Sin embargo, estimo que la sentencia no contiene una conexión para explicar por qué llega a verificar aspectos que no se encuentran expresamente establecidos en las propias normas impugnadas. Es decir, como lo reconoce la misma sentencia, la reducción de la remuneración no es un aspecto que se encuentre en el texto de las normas impugnadas. En consecuencia, aquello se trata de un tema de aplicación de las normas.
13. La Corte Constitucional ha sido consistente en determinar que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, no le corresponde analizar la forma de aplicación de una determinada disposición jurídica o si esta es correcta o incorrecta. Asimismo, ha señalado que no es parte del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos pues, para ello, existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico.¹
14. Ahora bien, incluso si se estima que revisar la aplicación de las normas impugnadas debe ser un ámbito de competencia de esta Corte, en mi opinión, no debería declararse, sin más, la inconstitucionalidad de estas normas con efectos a futuro. Me parece que las normas impugnadas bien pudieron permanecer en el ordenamiento jurídico condicionando su vigencia para que se interpreten en el sentido de que no puede reducirse la remuneración o que se debe considerar la última remuneración percibida, conforme la misma norma preveía para los aportes al IESS o para indemnizaciones frente a una posible desvinculación.
15. A mi criterio, una decisión de esta naturaleza habría sido, desde mi perspectiva, más acorde con los principios que guían el control abstracto de constitucionalidad recogidos en el artículo 76 de la LOGJCC, como son la presunción de constitucionalidad de las normas, el *in dubio pro legislatore*, la permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso y, en particular, la interpretación conforme, que implica que siempre

¹ Por ejemplo, ver: CCE, sentencias 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36 y 76-20-IN/24, 13 de junio de 2024, párr. 49.

que exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella.

16. Ahora bien, para la sentencia de mayoría, aun cuando las normas impugnadas se refieren explícitamente al artículo 25 de la LOSEP, aquello “no es suficiente”. A criterio de la mayoría, dicha remisión no implica un desarrollo de lo dispuesto en ese artículo, sino más bien una modificación de su contenido.
17. Desde mi perspectiva, a partir de una lectura conjunta del artículo 25 de la LOSEP y de las normas impugnadas, me parece que es posible señalar que sí se prevé la posibilidad de plantear la jornada especial diferenciada. Así, el artículo 25 de la LOSEP determina en su inciso final lo siguiente:

las instituciones que en forma justificada, requieran que sus servidoras o sus servidores laboren en diferentes horarios a los establecidos en la jornada ordinaria, deben obtener la aprobación del Ministerio de Relaciones Laborales. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, esta facultad será competencia de la máxima autoridad.

18. En ese sentido, me parece que el artículo 25 de la LOSEP sí prevé la excepcionalidad de establecer jornadas distintas a la jornada ordinaria de forma justificada. Si bien podría titularse con otro nombre a la jornada, aquello no implica que las disposiciones impugnadas no sean un desarrollo de la norma con carácter legal. Además, cabe recalcar que la sentencia 20-20-IN/25 reconoce que tanto el artículo 25 de la LOSEP como las normas impugnadas, requieren de la aprobación del Ministerio del Trabajo y de la máxima autoridad de cada institución.
19. Adicionalmente, a propósito del momento de aprobación de las normas impugnadas, debe tenerse en cuenta que estas se emitieron en el contexto excepcional de la pandemia por COVID-19. Aunque coincido con lo afirmando por la sentencia en el sentido de que la crisis sanitaria no podía justificar vulneraciones a derechos o principios constitucionales, considero que la sentencia no toma plenamente en cuenta el contexto de la misma. Durante la pandemia por COVID-19, se adoptaron medidas rigurosas a gran escala de carácter sanitario, económico y social para evitar el contagio, tales como los confinamientos severos y prolongados que implicaron una reducción e incluso una suspensión total de actividades, así como un sinnúmero de pérdidas humanas y económicas, lo que obligó a tomar medidas extraordinarias.
20. La sentencia señala que debido a la pandemia “era imperativo realizar ajustes en las condiciones laborales para proteger la salud de las y los servidores y asegurar la continuidad de los servicios públicos”. Sin embargo, al mismo tiempo, la sentencia

señala que la jornada planteada por las normas impugnadas no es un tipo de jornada especial, sino que sería totalmente distinta. En mi opinión, la presunta diferencia relevante entre el tipo de jornadas, no se desprende del análisis de la sentencia de mayoría.

21. Dado que en el análisis no encuentro que se haya fundamentado de manera suficiente los motivos para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas, dejo sentada mi discrepancia con la sentencia 20-20-IN/25.

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 20-20-IN fue presentado en Secretaría General el 16 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 08:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL