

El procedimiento de aprobación legislativa de la disposición interpretativa única de la Ley de Apoyo Humanitario: ¿inconstitucionalidad por vicios de forma?

Gonzalo González Galarza

Jaime Dousdebés Costa

El pasado 22 de junio de 2020, a través de la publicación del suplemento No. 229 del Registro Oficial, entró en vigencia la denominada Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, cuerpo normativo que incluye una controvertida disposición interpretativa (única), sobre la aplicación y alcance de la fuerza mayor en la terminación de relaciones laborales durante la pandemia del COVID-19.

A través de esta disposición, se “interpreta” el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, en el sentido de que la imposibilidad de realizar las actividades laborales, por caso fortuito o fuerza mayor, deberá estar ligada únicamente al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador.

A manera de corolario podemos señalar que el procedimiento legislativo que antecedió su publicación en el Registro Oficial, ha generado un debate previo plenamente justificado, respecto a los vicios de forma constitucional que el tratamiento de dicha disposición enmarca.

En efecto, el proyecto de Ley de Apoyo Humanitario fue remitido por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional en calidad de proyecto de ley urgente en materia económica, lo que demanda en la práctica el cumplimiento de plazos singulares en su tramitación y aprobación, e incluso admite la posibilidad de su aprobación y publicación como decreto – ley en caso de falta de pronunciamiento del legislativo dentro del plazo establecido.

Lo curioso de la disposición interpretativa en ciernes, es que su texto no estuvo contenido en el proyecto de ley, enviado por el Presidente el 16 de abril del 2020. Fue incorporado como un alcance, por la comisión de Desarrollo Económico, Productivo y Microempresa de la Asamblea Nacional, recién en el informe para segundo debate de la ley. Los informes se someten a la aprobación del pleno de la Asamblea. Analicemos brevemente el procedimiento de aprobación y el trayecto que siguió la ley interpretativa.

Cuando el Presidente envía un proyecto de ley de urgencia económica, la Asamblea debe seguir exactamente el mismo procedimiento establecido para las leyes ordinarias, con la diferencia de que debe completarlo en treinta días desde la recepción oficial del proyecto de ley.



La Constitución exige el sometimiento del proyecto de ley a dos debates; para ello, se distribuye el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunde públicamente su extracto. Al mismo tiempo, se envía el proyecto a la comisión competente para que inicie su estudio y tramite su aprobación de ser el caso.

La comisión realiza las observaciones que correspondan, recibe insumos de la ciudadanía y prepara un borrador que se presenta al pleno para su primer debate. Los legisladores debaten el texto y las observaciones propuestas por la comisión.

Con los aportes y decisiones del primer debate, el texto vuelve a la comisión, la cual prepara un proyecto final, con el articulado correspondiente y todas las observaciones aprobadas por el pleno.

El texto final se somete a un segundo debate, donde por votación y mayoría, la Asamblea aprueba o niega el proyecto de ley. Si el proyecto es aprobado, la Asamblea lo enviará al Presidente para que lo sancione u objete de forma fundamentada.

Como señalamos previamente, la disposición interpretativa fue introducida como alcance al texto que se votaría en el segundo debate del pleno de la Asamblea, primero como una propuesta de reforma y luego, como una interpretación del artículo 169 del Código del Trabajo, la cual fue finalmente aprobada en la votación.

El Presidente objetó parcialmente el texto propuesto por la Asamblea, incluida la disposición interpretativa; sin embargo, no lo hizo por su constitucionalidad sino por su contenido. La Asamblea se ratificó en su texto y el Presidente ordenó su publicación en el Registro Oficial.

El debate en torno a la constitucionalidad en el proceso de aprobación de la disposición interpretativa surge en dos aspectos: el primero, respecto al incumplimiento de algunos requisitos del proceso legislativo; y, el segundo, frente a la imposibilidad de incorporar la disposición interpretativa en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

Para quienes sostienen la inconstitucionalidad de la disposición, estos argumentos van de la mano, pues la sentencia 009-13-SIN-CC de la Corte Constitucional, determina que la ley interpretativa debe seguir exactamente el mismo procedimiento que las leyes ordinarias u orgánicas, según el caso¹.

El argumento se centra en plantear la inconstitucionalidad de la disposición, en el hecho de que no fue incluida desde el inicio del procedimiento legislativo, sino que se implementó para el segundo debate.

Por esto motivo, alegan que el texto de la disposición no fue parte original del proyecto de ley y por lo tanto sufre de un vicio de inconstitucionalidad en la forma. Por otro lado, quienes defienden la constitucionalidad de la disposición interpretativa, sostienen que lo que importa es la voluntad del legislativo, otorgada en la votación del segundo debate.

¹ Sentencia No. 009-13-SIN-CC, Caso 0008-12-IN.



El segundo argumento de la inconstitucionalidad por la forma se basa en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que desarrolla la facultad constitucional de la Asamblea para interpretar las leyes y determina que esta facultad se ejercerá a través de una ley interpretativa.²

La ley interpretativa pasa a formar parte integral de la ley interpretada, por lo que su naturaleza exige ser autónoma e independiente de cualquier otro proyecto de ley que no sea interpretativo.

En contraste, los defensores de la constitucionalidad sostienen que dicho mandato legal no excluye la posibilidad de que la ley interpretativa sea parte de una ley orgánica u ordinaria, diferenciadas en su naturaleza, más no en su proceso de aprobación ni en el texto que las contiene.

Este debate sobre la constitucionalidad en la forma de la disposición interpretativa de la reciente Ley Orgánica de Apoyo Humanitario ha sido puesto en consideración de la Corte Constitucional a través de una demanda de inconstitucionalidad. La expectativa es grande, pues la utilización que se ha dado a la causal contenida en el numeral 6 del artículo 169 es significativo, precisamente en tiempos de la emergencia sanitaria y la imposibilidad, ciertamente en muchos casos, de poder mantener las relaciones laborales.

Con seguridad será interesante analizar la decisión que emita el pleno de la Corte a este respecto, el cual ofrecemos analizar y poner en vuestro conocimiento. Sin embargo, a manera de primicia y aún con el beneficio de poder equivocarnos, bien podemos señalar que en castellano las acepciones se conceptualizan por su significado. Dice el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española que interpretar debe entenderse como la acción de **“explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto”**. Distinto desde luego a la acción de modificar o reformar, que por su sentido y apreciación dicese de la acción **“de modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo”**.

Claro está que estas diferencias a veces resultan complicadas, a la hora de entender la sabiduría con la que legislan nuestros honorables asambleístas. Parfraseando a García Márquez, todo vale al legislar en tiempos del COVID 19.

² CAPÍTULO VI. DE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY.

Art. 69.- Interpretación obligatoria.- La Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes, y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa.