

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 061-INV-CGUTL-AN-2025**

Quito, D.M., 13 de octubre de 2025

Proponente: Asambleísta Cristian Benavides Fuentes

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha de 01 de octubre de 2025, el asambleísta Cristian Benavides Fuentes, remite mediante Oficio Nro.0046-2025-ACG-ANQ de fecha 01 de octubre de 2025, al magíster Niels Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”, al cual adjunta la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2025-4088-M de fecha 02 de octubre de 2025, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el asambleísta Cristian Benavides Fuentes, junto a ocho firmas de respaldo, dando un porcentaje de **05 %** de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual **CUMPLE** con lo exigido en los artículos 134, número 4 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al asambleísta Cristian Benavides Fuente, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **Laboral**, en tanto regula las condiciones del régimen especial de pasantías en el sector empresarial. En consecuencia, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Si bien el Proyecto incorpora disposiciones relativas al estipendio o remuneración de los pasantes, estas se enmarcan como parte de las condiciones laborales propias de la vinculación especial entre pasante y empresa, tales como la duración, la afiliación a la seguridad social y la retribución correspondiente. En este sentido, el tratamiento del estipendio constituye un elemento complementario dentro del régimen de pasantías, manteniendo la unidad temática en torno a la regulación del derecho al trabajo y la inclusión laboral juvenil.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial” contiene: Exposición de Motivos, dieciocho considerandos, un Artículo reformatorio y una disposición final. Por lo tanto, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE**

con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial” se presenta como una norma de carácter orgánica. Por lo tanto, la categoría normativa estaría adecuadamente propuesta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleaísta Cristian Benavides Fuentes	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de	CUMPLE

los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, ecuatorianas y extranjeras, reconociendo no solo aquellos consagrados expresamente en la Norma Suprema o en los tratados internacionales, sino también aquellos derechos inherentes a la dignidad humana, aun cuando no estén escritos.

Para comprender la intención de la propuesta normativa, resulta necesario realizar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley. Conforme lo ha precisado la Corte Constitucional en la Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulados, de 11 de agosto de 2021, la exposición de motivos, además de ser un requisito constitucional, permite identificar las razones, fundamentos y justificaciones que dan origen a una norma.

En principio, la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial disponía que el pasante debía recibir una retribución económica no inferior al salario mínimo sectorial fijado por la Comisión de Salarios Mínimos, lo que garantizaba una compensación justa y una adecuada protección a su labor formativa. Sin embargo, en el año 2016, mediante la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 720-S, se reformó el Artículo 7 de dicha ley, estableciendo que el pasante percibiría un estipendio mensual no menor a un tercio del salario básico unificado. Esta modificación implicó una reducción sustancial del beneficio económico previamente reconocido, afectando la progresividad del derecho al trabajo y al acceso a una remuneración justa y digna.

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 16-16-IN y acumulados/22, de 27 de enero de 2022, declaró la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 2 de la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, al considerar que la reducción del estipendio constituía una medida regresiva en el ejercicio del derecho al trabajo y a una remuneración justa, vulnerando el principio de no regresividad previsto en el Artículo 11, número 8, de la Constitución. Se debe considerar que la Corte otorgó a la Asamblea Nacional un

plazo de dos años para emitir una nueva regulación; sin embargo, dicho plazo ha transcurrido sin que se haya cumplido con esta disposición.

Si bien durante el año 2023 se introdujeron ajustes reglamentarios sobre la duración de las pasantías y el número de pasantes por empresa, el monto del estipendio se mantuvo en un tercio del salario básico unificado, por lo que la regresividad económica y la afectación al principio de progresividad persisten.

En virtud de esta cronología, se recomienda que en la Exposición de Motivos se destaque de forma ordenada la evolución normativa del Artículo 7 de la Ley de Pasantías, aclarando las reformas y los momentos en que se produjeron, a fin de facilitar la comprensión de las referencias y de los efectos jurídicos de cada cambio. La exposición debe justificar que la reforma actual constituye un paso necesario hacia el cumplimiento del mandato constitucional de progresividad y la consolidación de la seguridad jurídica.

Es menester indicar que la iniciativa propuesta no es contraria a la Constitución; por el contrario, busca corregir una situación previamente declarada inconstitucional, impulsando un modelo formativo y productivo que beneficie tanto a los pasantes como al sector empresarial, al reconocer la práctica preprofesional como experiencia laboral válida y generadora de competencias profesionales.

Las pasantías constituyen un régimen especial de carácter formativo, sujeto a los principios del derecho al trabajo reconocidos en la Constitución, tales como la igualdad, intangibilidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad y progresividad. En concordancia con ello, el Artículo 66, número 2 de la Constitución de la República reconoce y garantiza los derechos al trabajo y a la educación. En este marco, la reforma propuesta busca armonizar ambos derechos, de modo que las pasantías remuneradas fortalezcan las competencias profesionales de los estudiantes, contribuyan a su sostenimiento económico y, a la vez, promuevan la productividad y responsabilidad social del sector empresarial.

En la misma línea, la Sentencia No. 001-13-SIN-CC, la Corte Constitucional señaló que “el trabajo constituye un derecho y un deber social, y su ejercicio debe realizarse en condiciones dignas que garanticen la vida decorosa y la seguridad jurídica de las personas trabajadoras”. Este criterio reafirma que el trabajo es una expresión de dignidad humana y de realización personal, por lo que toda regulación, incluso en regímenes especiales como las pasantías, debe asegurar condiciones justas y compatibles con los principios de dignidad y protección efectiva de derechos.

A nivel internacional, el derecho al trabajo digno es un derecho humano fundamental reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador. Asimismo, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011) refuerzan la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos y actuar con

debida diligencia frente a los impactos de sus actividades, incluidos los programas de pasantías, garantizando condiciones justas, seguras y dignas.

Para que exista armonía en el ordenamiento jurídico se sugiere que en la Exposición de Motivos se incluya una referencia al Artículo 87 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), que dispone que las prácticas o pasantías preprofesionales, con acompañamiento pedagógico, son un requisito previo para la obtención del grado académico. Incluir esta mención permitirá resaltar que las pasantías tienen una naturaleza formativa y académica, garantizando coherencia y promoviendo la articulación entre las instituciones de educación superior y las empresas receptoras, para que las pasantías conserven su carácter educativo.

De igual forma, debe considerarse la obligación de afiliación a la seguridad social para quienes realicen pasantías y la responsabilidad penal derivada de su incumplimiento, conforme a lo dispuesto en el Código Orgánico Integral Penal.

Para una mayor claridad interpretativa y con la finalidad de que exista armonía y no se transgreda a la seguridad jurídica, se recomienda modificar la redacción de la parte final del artículo que establece: “Las pasantías que han sido debidamente remuneradas serán consideradas como experiencia laboral dentro del sector público como privado, para lo cual las empresas deberán emitir certificado laboral”. Esta formulación puede prestarse a confusión, ya que da a entender que esta norma engloba también a las pasantías realizadas en el sector público además del privado. Se sugiere precisar que la validez de esta experiencia aplica tanto en el sector público como en el privado, dejando expresa la obligación de certificación por parte de las empresas.

De igual manera, se recomienda incorporar una Disposición Transitoria Única que establezca un plazo de noventa (90) días contados a partir de la publicación de la ley en el Registro Oficial, para que el Ministerio del Trabajo emita la normativa técnica y reglamentaria necesaria para regular los procedimientos de registro de contratos de pasantías y entre otras circunstancias. Esta disposición garantizará una implementación ordenada, evitará vacíos normativos y permitirá la correcta ejecución del régimen de pasantías.

El Proyecto expuesto se encuentra en concordancia con la Constitución de la República y con los estándares internacionales. Su aprobación representa una medida necesaria para superar la regresividad declarada por la Corte Constitucional y avanzar en la protección efectiva de los derechos laborales y educativos. Asimismo, la reforma propuesta permitirá fortalecer la seguridad jurídica, fomentar la inserción laboral y consolidar un modelo de pasantías que integre la formación académica con la productividad empresarial.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha

recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”, tiene como objetivo establecer un marco normativo integral que promueva el derecho al trabajo y a la educación regulando la conducta de las empresas privadas en el ámbito de pasantías.

Al respecto se señala que, la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no generaría posible afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial” se concluye que no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los Artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y

justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador, lo cual no generaría una posible afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley no generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma.

En relación con los informes técnicos no vinculantes de los proyectos de Ley, el número 1 del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que "(...) el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: (...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma."

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal y Tributaria de competencia exclusiva del presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, "*Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y **factibilidad económica** y jurídica de la iniciativa propuesta (...)*". Lo subrayado me pertenece.

Asimismo, señala que "*(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y*

analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) *Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)*”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del Presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial” tiene por objeto reformar el artículo 7 de la normativa vigente con el propósito de fortalecer el régimen de pasantías en el Ecuador.

En ese sentido, modifica la forma de remuneración estableciendo que el estipendio sea proporcional al Salario Básico Unificado (SBU) o al mínimo sectorial vigente, según la jornada laboral del pasante, y elimina el límite fijo de un tercio del SBU. Además, mantiene la afiliación obligatoria a la seguridad social para asegurar la cobertura de salud y riesgos laborales.

El Proyecto de Ley, dispone al Ministerio del Trabajo la regulación del registro y control de los contratos de pasantía, con el fin de fortalecer la supervisión institucional. Finalmente, reconoce las pasantías remuneradas como experiencia laboral válida en los sectores público y privado, contribuyendo así a la inserción laboral y al desarrollo profesional de los jóvenes.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda a la Comisión Especializada que, en caso de que el proyecto sea aprobado por el Consejo de Administración Legislativa, evalúe detenidamente las posibles erogaciones asociadas al registro y control de pasantías a cargo del Ministerio del Trabajo. Esta actividad podría requerir la asignación de personal y/o sistemas informáticos, lo que representaría un gasto operativo adicional en caso de no ejecutarse con los recursos actualmente disponibles.

En concordancia con lo expuesto y en referencia a los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, el proyecto de “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el

cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según el Proponente del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029, es Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades., orientada a prevenir, mitigar, reparar y no reincidir en impactos adversos a los derechos humanos en el contexto de la educación y trabajo, regulando la conducta empresarial responsable y la implementación de procesos de debida diligencia empresarial, así como a las responsabilidades correspondientes del Estado como garante de derechos.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley que se propone podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con los objetivos: Objetivo 4, Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto del 2025 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 008-2025-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales,** en

todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley. (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la técnica legislativa es la herramienta que permite no solo materializar la intención del legislador, sino también ordenar, conforme a criterios predeterminados, la forma y estructura de las disposiciones legales. Esta técnica se vincula directamente con los principios constitucionales que otorgan validez y coherencia a la norma.

En tal sentido, se formulan las siguientes observaciones respecto al cumplimiento de los criterios establecidos en el Reglamento de Técnica Legislativa y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa:

- En la Exposición de Motivos, para una comprensión más precisa del contexto y de la necesidad de la reforma, se recomienda adecuar su estructura conforme a lo dispuesto en el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa. Si bien la iniciativa no contraviene el ordenamiento jurídico vigente, la exposición debe presentarse de manera más clara y ordenada, siguiendo un desarrollo cronológico que incluya los antecedentes normativos, la identificación del problema jurídico y social que se pretende resolver y los impactos previstos en los ámbitos social, económico y educativo.
- En los Considerandos, se sugiere reestructurarlos conforme a los lineamientos del Reglamento de Técnica Legislativa Artículo 6, letra c) de modo que se presenten en orden jerárquico, iniciando con las disposiciones constitucionales, seguidas de las leyes orgánicas, tratados internacionales, sentencias y normas específicas.
- Además, debe corregirse la redacción del “Que” inicial, el cual debe constar en letra normal, sin coma ni negrilla. De igual manera el texto debe constar en letra normal, no cursiva.
- Finalmente, el último considerando debe concluir con la expresión de la competencia legal de la Asamblea Nacional para expedir la norma, en concordancia con el Artículo 120, número 6 de la Constitución y el Artículo 9, número 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”, sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;

- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial” y,
- c) Designar** para su trámite a la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social sobre la base del Artículo 21, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Abg. Juan Antonio Benalcázar Sánchez
**ASISTENTE DE COORDINACIÓN
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Econ. Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Mgr. Inés Tonato



ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE PROYECTO	DEL	“Proyecto de ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”
PROPONENTE		Asambleísta Cristian Benavides Fuentes
FECHA PRESENTACIÓN	DE	01 de octubre de 2025
MATERIA		Laboral
OBJETIVO PROYECTO	DEL	Reformar el marco normativo que regula el régimen de pasantías en el sector empresarial, a fin de garantizar una aplicación justa, equitativa y progresiva que proteja los derechos laborales y formativos de las personas pasantes, asegure la debida remuneración por sus actividades, disponga su afiliación obligatoria a la seguridad social y mantenga coherencia con los principios constitucionales.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO		<p>Contiene: Exposición de Motivos, dieciocho considerandos, un artículo, y una disposición final. La Propuesta de Ley reforma:</p> <p>La Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, sobre los siguientes temas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Remuneración de los pasantes <ul style="list-style-type: none"> • Qué se reforma: Se modifica la base de cálculo del estipendio que actualmente es “no menor a un tercio del salario básico unificado”. • Cómo se reforma: Se establece que el estipendio será proporcional al salario básico unificado o al salario mínimo sectorial vigente, en función de la jornada parcial o tiempo efectivo de trabajo, permitiendo además que las partes pacten una remuneración superior. • Finalidad: Garantizar una compensación justa, equitativa y progresiva que respete el principio de no regresividad reconocido por la Corte Constitucional. 2. Afiliación a la Seguridad Social <ul style="list-style-type: none"> • Qué se reforma: Se ratifica y refuerza la obligación de afiliar a las personas pasantes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). • Cómo se reforma: Se dispone expresamente que la empresa aportará el 100% de los valores correspondientes a la afiliación, conforme a la ley, sobre la base del salario básico unificado vigente. • Finalidad: Proteger a los pasantes ante contingencias laborales y garantizar su inclusión en el sistema de seguridad social. 3. Duración de la pasantía <ul style="list-style-type: none"> • Qué se reforma: Se mantiene el límite máximo de seis meses, pero se precisa que el organismo regulador del Sistema de Educación Superior determinará su duración y condiciones. • Finalidad: Evitar que las pasantías se prolonguen indebidamente o se utilicen como sustituto de una relación laboral permanente. 4. Porcentajes mínimos de inclusión de pasantes en empresas

	<ul style="list-style-type: none"> • Qué se reforma: Se conserva la facultad del Ministerio del Trabajo para establecer los porcentajes mínimos de pasantes en función del tamaño y actividad de las empresas. • Cómo se reforma: Se dispone que esta autoridad también regule el procedimiento para el registro de contratos de pasantías y el control de su cumplimiento. • Finalidad: Fomentar la participación empresarial responsable y garantizar transparencia en la gestión de las pasantías. <p>5. Reconocimiento de la experiencia laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qué se reforma: Se aclara que las pasantías debidamente remuneradas se considerarán experiencia laboral válida tanto en el sector público como en el privado. • Cómo se reforma: Se establece la obligación de las empresas de emitir un certificado laboral que respalde la práctica realizada. • Finalidad: Valorar la formación práctica como experiencia profesional y fortalecer la empleabilidad de los jóvenes.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”, sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar los criterios establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante;</p> <p>b) Calificar el “Proyecto de ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial”; y,</p> <p>c) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>

Elaborado por: JABS

ANEXO 2

“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY DE PASANTÍAS EN EL SECTOR EMPRESARIAL”

Proponente: Asambleísta Cristian Andrés Benavides Fuentes

El precitado Proyecto de Ley introduce modificaciones a la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial. El Artículo que es objeto de la Propuesta, se detalla en el siguiente Cuadro y para una mejor apreciación, se resalta la reforma establecida:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 7.- Pensión de pasantía y seguridad social.- La duración de las pasantías será normada por el organismo regulador del Sistema de Educación Superior y no podrá prolongarse sin generar relación de dependencia por más de seis meses. Durante el tiempo de la pasantía deberá acordarse la cancelación de un estipendio mensual no menor a un tercio del salario básico unificado. En todos los casos se afiliará a la Seguridad Social al pasante y la empresa aportará en su totalidad lo correspondiente a la afiliación sobre el equivalente al salario básico unificado vigente.</p> <p>El Ministerio rector del Trabajo determinará los porcentajes mínimos de inclusión de pasantes en cada empresa en función del tipo de actividad y del tamaño de las mismas. Únicamente para efectos del cumplimiento de tales porcentajes, se considerará los estudiantes en formación dual, sin que esto implique incluirlos en el régimen civil de pasantía.</p>	<p>Artículo1.- Refórmese el Artículo 7 de la Ley de Pasantías en el Sector Empresarial, por el siguiente texto:</p> <p>Art. 7.- Remuneración y Seguridad Social de los Pasantes. –</p> <p>La duración de las pasantías será normada por el organismo regulador del Sistema de Educación Superior y no podrá prolongarse sin generar relación de dependencia por más de seis meses.</p> <p>Durante el tiempo de la pasantía deberá acordarse la cancelación de un estipendio mensual, en proporción al salario básico unificado o mínimo sectorial vigente, tomando en cuenta la jornada parcial que labore en el mes, sin perjuicio de que se pueda pactar un mayor estipendio.</p> <p>En todos los casos se afiliará a la Seguridad Social al pasante y la empresa aportará lo correspondiente a la afiliación, conforme a la ley, sobre el equivalente al salario básico unificado vigente.</p> <p>El Ministerio rector del Trabajo determinará los porcentajes mínimos de inclusión de pasantes en cada empresa en función del tipo de actividad y del tamaño de las mismas, debiendo regular el procedimiento de Registro de los</p>

	<p>Contratos de Pasantías, así como la elaboración de los informes de control de las pasantías celebradas.</p> <p>Las pasantías que han sido debidamente remuneradas serán consideradas como experiencia laboral dentro del sector público como privado, para lo cual las empresas deberán emitir un certificado laboral.</p>
	<p>DISPOSICIÓN FINAL.</p> <p>ÚNICA. La presente norma entrará en vigor a partir de la fecha de su promulgación en Registro Oficial</p>

Elaborado por: Daniel Guamaní Vásquez