

Quito, D.M. 21 de abril de 2021

CASO No. 30-18-AN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia desestima una acción por incumplimiento de norma planteada en contra de una empresa pública. La norma cuyo cumplimiento se demanda es el artículo 18, letra b de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. La Corte Constitucional concluye que dicha norma no contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

I. Antecedentes

1. El 16 de mayo del 2018, comparecieron a la Corte Constitucional las siguientes personas (en adelante **“los accionantes”**): Jorge Andrés Legarda León, Douglas Steve Guerrón Vaca, Tatiana Maribel Agila Mejía, Karla de Lourdes Fernández Pérez, Oscar Mauricio Mejía Rodríguez, Elvis Israel Carrillo Naranjo, Rubén Holguín Ordoñez, Marco Santiago Carrera Benítez, Darwin Alexander Aguilar Santamaría, Stalin Wladimir Vega Terán, Edwin Gustavo Arguello Nieto, Washington Enrique Bailón Silva, José Orlando Barahona Borja, José Luis Alberto Bedoya Freire, Claudia Ivonne Espinosa Erazo, Gardenia del Pilar Muñoz Manosalvas, Gonzalo Andrés Maldonado Sánchez, Guadalupe Soledad Morillo García, Jorge Armando Reyes Masabanda, Miguel Hernán Sánchez Yandún, Efraín Patricio Zurita Larrea, Ramiro Fernando Huilca Álvarez, Edgar Augusto Coloma Moscoso, Pedro Francisco Chantera Abarca, Silvia Janeth Jiménez Verdesoto, Wilfrido David Cajas Flores, Paul Orlando Muglisa Pachacama, Edison Rueda Torres, Andrés Estupiñán Sánchez, Fabiola Jakeline Cadena Huerta, Aristide Welinton Cabrera Barahona, Víctor Hugo Arellano Alvear, Jimmy Daniel Vélez Vera, Miguel Ángel León Brito, Diego Patricio Lucio Paredes Castrillón, Wilmer Alberto Suárez Farinango, Jaime Darío Pazmiño Estrella y Xavier Santiago Alvarado Terán, todos ellos **ex trabajadores de Petroamazonas E.P. [en régimen de Ley Orgánica de Empresas Públicas y Código de Trabajo]** y quienes afirman haber sido despedidos intempestivamente de la entidad referida.
2. Dichos accionantes han planteado una demanda de **acción por incumplimiento de norma** en contra de la Empresa Pública Petroamazonas E.P y la Procuraduría General del Estado, en las personas de sus respectivos representantes judiciales.

3. La norma cuyo cumplimiento exigen es la contenida en el artículo 18, literal b de la **Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante “LOEP”)**¹. Dicha norma textualmente señala lo siguiente:

“Art. 18.- (...) b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública”.

4. La causa ingresó a la Corte Constitucional y se le asignó el No. **30-18-AN**. El 16 de mayo del 2018, la Secretaría General del Organismo certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
5. El 12 de julio del 2018, la Sala de Admisión conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza, admitió a trámite la acción por incumplimiento No. **30-18-AN**.
6. La causa fue sorteada el 25 de julio del 2018 al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán para la correspondiente sustanciación. No obra del expediente constitucional que el referido ex juez constitucional haya realizado alguna diligencia tendiente a la prosecución en la causa.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional.
8. Mediante sorteo ordinario del 12 de noviembre del 2019 efectuado en el Pleno del Organismo, correspondió la sustanciación de la causa No. **30-18-AN** al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
9. El juez constitucional sustanciador, en atención a las peticiones formuladas por los accionantes para que dicha causa sea tratada fuera del orden cronológico, conforme prevé el último inciso del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos, elevó a consulta del Pleno del Organismo tales peticiones. En sesión del 16 de diciembre del 2020, el Pleno autorizó el tratamiento de la causa fuera del orden cronológico. Dicha decisión fue puesta en conocimiento de las partes procesales a través del auto de avoco de conocimiento emitido el 17 de diciembre de 2020.
10. Mediante providencia de fecha 09 de febrero del 2021 el juez sustanciador convocó a las partes procesales a la correspondiente **audiencia de contestación a la demanda**. Esta diligencia se llevó a cabo el jueves 11 de marzo del 2021 a las 09h30 y contó con la presencia de las siguientes personas: Dr. Hugo Javier Del Pozo Vallejo y Abg. Daniela Alejandra Del Pozo Andrade, procuradores judiciales de los legitimados activos; Abg. Nathalia Leonor Ricaurte Herrera, procuradora judicial del gerente general de la Empresa Pública Hidrocarburos EP PETROECUADOR.

¹ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

11. El mismo día de la realización de dicha audiencia, esto es, el 11 de marzo de 2021, la entidad demandada, a través de su representante legal Gonzalo Francisco Maldonado Albán, gerente general subrogante de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador, presentó por escrito la contestación a la demanda y anexos de información. Así mismo, se incorporaron al expediente constitucional escritos presentados por otros ciudadanos, distintos a los accionantes, quienes también comparecieron a dicha audiencia de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la LOGJCC
12. Concretamente, a dicha audiencia comparecieron tres procuradores judiciales, los abogados Milton David Morales Palacios², Raúl Fernando Yépez Torres³ y Gabriela Paola Salazar Galárraga⁴, representando a varios ciudadanos quienes se identificaron como “*amicus curiae*” de acuerdo al artículo 12 referido.

II. Alegaciones de las partes

a. Norma cuyo incumplimiento se demanda y prueba del reclamo previo

13. Como quedó indicado en el párrafo 3 de esta sentencia, los accionantes exigen el cumplimiento del artículo 18, literal b de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala lo siguiente: “*Art. 18.- (...) b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública*”.
14. De acuerdo a lo manifestado en el libelo de la demanda (pág. 34), los accionantes señalan haber cumplido el **reclamo previo** exigido por el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para tal efecto, señalan que: “*Con el objetivo de cumplir el reclamo previo en el artículo 54 citado previamente, el 4 de enero del 2018 recibido en la misma fecha, el 29 de enero de 2019 recibido en la misma fecha y el 15 de marzo recibido el 22 de marzo del 2018 por PETROAMAZONAS EP, pusieron en conocimiento las pretensiones consignadas en esta demanda con el reclamo previo*”.
15. En respuesta a dicha petición expresan que: “*Con oficios No. PAM-RH-2018-0040-OFI de 23 de enero de 2018, No. PAM-RH-2018-0371-OFI de 11 de mayo de 2018 y No. PAM-RH-2018-0214-OFI de 4 de abril del 2018, atendiendo los reclamos previos indicados a Petroamazonas E.P., quien informó que al ser aquella una empresa pública, tiene como norma supletoria al Código del Trabajo y que se encuentra facultada para desvincular a su personal bajo las disposiciones de dicho*

² Procurador judicial de Jéssica Guadalupe Segovia Ramírez y otras trece personas.

³ Procurador judicial de Pablo Roberto Moreno Panchig y otras veintiún personas.

⁴ Procuradora judicial de Silvia Janeth Vargas Mora y otras setenta personas.

código, siendo el despido intempestivo una figura aplicable a los servidores públicos y por tanto niega nuestras pretensiones”.

b. Alegaciones de los accionantes – fundamentos de la demanda

16. En lo principal, luego de presentar los generales de ley, la demanda se encuentra dividida en **cinco subacápites**, descritos desde el subacápite 3 hasta el subacápite 8. Finalmente, el subacápite 9 describe la pretensión de la demanda.
17. En el **subacápite 3** (*Determinación de la norma de la que se solicita su cumplimiento, con señalamiento de la obligación clara, expresa y exigible que se requiere cumplir*), los accionantes señalan que la LOEP prevé una clasificación y hace una diferenciación entre servidores públicos de libre designación y remoción, servidores públicos de carrera y obreros a fin de determinar la naturaleza jurídica de la relación con el talento humano en función del cargo, función o dignidad que ejerzan dentro de las empresas públicas. Señalan que el literal b) del Art. 18 de la LOEP, ampara a los servidores públicos de carrera y les otorga una garantía especial, esto es, la prohibición de remoción o derecho a la no remoción en la condición de funcionario de carrera.
18. Explican que tal derecho implica que ningún funcionario de carrera podrá ser privado de su condición y que dicha inamovilidad en el empleo *“no es un privilegio personal sino una garantía funcional que el sistema de función pública profesional tiene para que los funcionarios ejerzan sus tareas con imparcialidad y objetividad, es decir, en una posición de neutralidad respecto de quien ejerza la dirección política de la Administración pública (...)”*. Sostienen que el artículo 229 de la Constitución determina que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables y que la ley regulará entre otros, el régimen disciplinario, estabilidad y cesación de funciones de sus servidores. Que tales derechos han sido declarados como irrenunciables por la Constitución y que se encuentran relacionados con la prohibición de libre remoción de un servidor público.
19. Manifiestan que la función pública profesional e inamovible supone un paso importante al *“superar el viejo sistema del spoil system o sistema de despojos que se basaba en el hecho de que el partido político que ganaba las elecciones despedía a los funcionarios que hasta ese momento trabajaban en la Administración y los sustituía por otros afines a sus planteamientos políticos para llevar a cabo su programa político (...)”*. Luego, efectúan una referencia a la sentencia No. C-023-94 de la Corte Constitucional de Colombia en relación a la estabilidad laboral y la prohibición de la libre remoción de funcionarios públicos.
20. Manifiestan que laboraron en la empresa pública Petroamazonas E.P. como servidores públicos de carrera y que la relación laboral terminó de forma ilegal mediante la figura de despido intempestivo, propia del régimen de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo. Hacen mención a la decisión judicial expedida por la Unidad Judicial de Trabajo de Pichincha dentro de la causa 17371-2016-05885

(iniciada por algunos de los accionantes) y luego expresan que *“la figura de despido intempestivo bajo la cual se dio por terminada la relación laboral de los comparecientes no se encuentra enlistada dentro de las causales de cesación de funciones previstas en la LOEP por cuanto la naturaleza y régimen legal aplicable a los trabajadores es distinto del de los servidores públicos de carrera, dotándose de protección especial a ambos grupos en consideración de las particularidades que los diferencian, con lo cual resulta claro que los funcionarios en este caso fueron desvinculados incumpliendo la disposición expresa prevista en el Art. 18 literal b) de la LOEP que prevé la remoción de los servidores públicos de carrera”*.

21. A continuación, identifican dos sentencias expedidas por la Corte Constitucional (No. **2-10-SAN-CC** y No. **7-15-SAN-CC**), respecto de los fines que persigue la acción por incumplimiento y señalan que el artículo 18, literal *b* de la LOEP *“contiene una obligación clara, expresa y exigible al señalar explícitamente que los servidores públicos de carrera no son de libre remoción, es decir, la norma contiene una obligación de no hacer que constituye un mandato expreso, claro e imperativo, de abstenerse de realizar una acción en concreto, esto es, remover libremente a los servidores públicos de carrera de sus puestos de trabajo (...)”*.
22. Luego, en el siguiente **subacápite 4 de la demanda (Acción por incumplimiento: definición, elementos y procedibilidad)**, los accionantes exponen la definición que tanto la Constitución, como la LOGJCC prevén para dicha garantía. Expresan que *“la finalidad de la acción por incumplimiento es exigir el cumplimiento de la obligación que tiene la Empresa Pública PETROAMAZONAS E.P. prevista en el Art. 18 letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, de no remover libre y arbitrariamente a los servidores públicos de carrera, obligación clara, expresa y plenamente exigible que fue inobservada por Petroamazonas EP (...)”*.
23. A continuación formulan la siguiente pregunta: *“¿La letra b) del Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, contiene una obligación de no hacer, clara, expresa y exigible, conforme lo exige el Art. 52 de la LOGJCC como requisito de procedibilidad de la acción por incumplimiento?”*. A manera de respuesta, sostienen que la acción por incumplimiento no es procedente cuando se trata de normas no regulativas, *“... que son aquellos enunciados carentes de hipótesis de hecho, de obligación concreta, ausentes de imposición causal; en definitiva, aquellas normas que no mandan, tampoco prohíben ni permiten no pueden (sic) por lógica jurídica simple ser objeto de esta acción”*.
24. Añaden que *“... la empresa PETROAMAZONAS EP incumplió con su obligación prevista en el Art. 18 letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas de no remover libre y arbitrariamente a los servidores públicos de carrera, al desvincular a los hoy accionantes, servidores públicos de carrera regidos por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, a través de la figura de despido intempestivo propia del Código de Trabajo, violentándose además otros derechos fundamentales como trabajo, estabilidad y vida digna”*.

25. Describen de manera individualizada los elementos de las obligaciones de no hacer, así como también las características de por qué a su criterio, la norma *in comento* es clara, expresa y exigible. Reiteran que Petroamazonas EP tenía la obligación de cumplir lo señalado en el Art. 18 letra b) de la LOEP, esto es “... *que al momento de desvinculación de los servidores públicos de carrera a través de la figura de despido intempestivo [la norma] no fue respetada, incumpliendo lo expresamente señalado en la disposición normativa indicada, esto es, que no somos de libre remoción*”.
26. Luego, en el **subacápite 5 de la demanda (Aplicabilidad de la figura de despido intempestivo como causal de cesación de funciones de un servidor público de carrera frente a la prohibición de no remoción sin justa causa)**, los accionantes transcriben los artículos 18 y 19 de la LOEP. Señalan que: “*De las normas antes referidas se extrae que la modalidad de vinculación de un servidor público es a través de un nombramiento y por las funciones que ejerce de carácter administrativo, profesional, de jefatura y técnicas se encuentra regido por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, mientras que los obreros, quienes han sido catalogados como trabajadores de acuerdo al Art. 18 literal c) de la LOEP, deberán suscribir contratos individuales de trabajo al amparo de las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo. En igual sentido, el Art. 30 del mismo cuerpo legal determina que para el caso de la separación de los servidores por supresión de partida y despido intempestivo en el caso de los obreros se aplicará lo determinado en el mandato constituyente No. 4. (...)*”.
27. Continúan los accionantes e indican que “*ningún funcionario de carrera podrá ser privado de su condición salvo la aplicación de las causales previstas en la ley para cesar a un servidor en sus funciones (...)*” y que “*... para que sea aplicable y viable la aplicación de una norma supletoria es necesario que concurren cuatro requisitos (...): a) el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad (...); b) la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente; c) esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria (...); d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir (...)*”.
28. A continuación hacen referencia al artículo 326, numeral 6 de la Constitución y al artículo 33 de la LOEP, así como también hacen referencia al artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los accionantes insisten en la argumentación sobre aplicación supletoria y para el efecto se refieren al artículo 83, letra k de la LOSEP, reiterando que quienes laboraron en Petroamazonas como servidores públicos de carrera no podían ser cesados en sus funciones mediante despido intempestivo. Hacen también mención a los derechos de los servidores públicos establecidos en el artículo 23, letras a) y k) de la LOSEP y finalmente describen parte de la sentencia No. 30-18-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional.
29. En el siguiente **subacápite 6 (Derechos constitucionales articulados a la garantía de no remoción de servidores públicos de carrera)**, los accionantes formulan argumentos sobre los derechos al trabajo, a una vida digna y a la familia. Hacen

mención a disposiciones constitucionales, a instrumentos internacionales de derechos humanos y a la sentencia constitucional No. 375-17-SEP-CC, respecto de cómo entender la concepción del buen vivir.

30. En el **subacápite 7** (*Ponderación: libertad de contratación vs. Derechos fundamentales vinculados a la prohibición de no remoción de un servidor público de carrera: trabajo, estabilidad y vida digna*), los accionantes presentan argumentos relacionados con el derecho a la libertad de contratación establecido en el artículo 66 de la Constitución de la República, así como también se refieren al artículo 33 de la Norma Suprema.
31. Presentan argumentos relacionados respecto de una “... *posible colisión entre derechos fundamentales, por un lado el derecho al trabajo, a la no remoción (estabilidad) y a una vida digna de la que son titulares los comparecientes en calidad de servidores públicos de carrera; y, por otro lado, el derecho a la libertad de contratación de la que la Administración se declara titular*”. Los accionantes incorporan cuadros sinópticos a manera de ejemplos sobre la aplicación de reglas de ponderación a casos generales, identificando hipótesis, problema, derechos fundamentales con conflicto y ponderación.
32. En el último **subacápite 8 de la demanda** (*¿Existen otras vías para exigir el derecho de no remoción reconocido en sus cargos como servidores públicos de carrera, contemplados en el art. 18 letra b) de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?*), los accionantes señalan que desde la Función Judicial “*se han producido permanentes inhibiciones, bastante para justificar la inexistencia de la vía ordinaria*”.⁵
33. Respecto del “*Agotamiento de la vía ordinaria de los legitimados activos de la presente causa*”, sostienen que algunos de los accionantes iniciaron una demanda laboral que fue asignada con el No. 17371-2016-05885⁶ (ver párrafo 20 *ut supra*) y que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia negó el recurso extraordinario de casación interpuesto frente a la inhibición en el juicio laboral. Por tanto, afirman que quedaron en “*la absoluta indefensión, cuando no se puede exigir los derechos laborales ante los jueces de trabajo por las argumentaciones señaladas en las sentencias y tampoco ante los jueces contenciosos administrativos por haberse inhibido reiteradamente en casos análogos*”.

⁵ Citan como ejemplo el juicio contencioso – administrativo No. 17811-2013-10560 seguido por Henry Molina Ulloa (no es accionante en esta causa 30-18-AN) en contra de EP Petroecuador, en donde la justicia contenciosa – administrativa se habría inhibido de conocer la causa y dispuso remitir el proceso a los jueces de trabajo para que conozcan dicha controversia. Luego, expresan como ejemplo de una situación análoga, el juicio No. 17811-2013-1843 instaurado por Rosa Mónica Imbaquingo Champutiz (no es accionante en esta causa 30-18-AN) contra EP Petroecuador, en donde el Tribunal Contencioso Administrativo declaró la nulidad del proceso a partir del auto de calificación de la demanda disponiendo que la causa sea remitida a los jueces de trabajo de Pichincha. Señalan que en dicho caso, los jueces laborales también se habrían inhibido de tramitar dicha causa.

⁶ Información verificada en el sistema SATJE.

34. Finalmente, sobre *“La violación del principio de tutela judicial efectiva e indefensión de los servidores públicos de carrera”*, manifiestan que frente a decisiones contradictorias entre la justicia laboral y la contencioso administrativa, *“... los servidores públicos de carrera no tienen acceso a un recurso efectivo que les permita tutelar sus derechos, toda vez que los tribunales ecuatorianos al declararse incompetentes, tanto en la vía laboral como en vía contencioso administrativa, han dejado en completa indefensión a los hoy accionantes, sin la posibilidad de que se proteja de manera idónea la situación jurídica infringida”*.

Argumentos presentados en la audiencia pública

35. En cuanto a los argumentos orales vertidos durante la audiencia pública efectuada el 11 de marzo del 2021 por parte de los legitimados activos, representados en dicha diligencia por sus abogados Hugo Javier Del Pozo Vallejo y Abg. Daniela Alejandra Del Pozo Andrade, aquellos reiteraron e insistieron en varios de los argumentos planteados en la demanda escrita. También, volvieron a hacer énfasis en las dificultades que han venido experimentando varios de ellos ante judicaturas de la Función Judicial, concretamente respecto de declaratorias de incompetencia en razón de la materia por parte de jueces laborales y/o contenciosos administrativos. Según afirmaron, dichos jueces les impidieron ejercer adecuadamente su derecho de acción.

c. Alegaciones de la entidad demandada: EP PETROAMAZONAS

36. Además de los fundamentos orales de contestación a la demanda, expresados por parte de la abogada Nathalia Leonor Ricaurte Herrera durante la audiencia de 11 de marzo del 2021, se ha incorporado al expediente constitucional la contestación escrita de la demanda.
37. En este documento, la entidad demandada señala al amparo de lo determinado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, Código del Trabajo y sentencia No. 007-11-SCN-CC emitida por la Corte Constitucional, en su *“ejercicio de libertad de contratación, procedió a desvincular a las siguientes personas con la liquidación correspondiente: Jorge Andrés Legarda León (29 de enero de 2016), Douglas Steve Guerrón Vaca (19 de febrero de 2016), Tatiana Maribel Agila Mejía (01 de marzo de 2016), Karla de Lourdes Fernández Pérez (01 de marzo de 2016), Wilfrido David Cajas Flores (19 de febrero de 2016), Oscar Mauricio Mejía Rodríguez (22 de diciembre de 2015), Elvis Israel Carrillo Naranjo (01 de febrero de 2016), Jaime Darío Pazmiño Estrella (19 de febrero de 2016) y Xavier Santiago Alvarado (1 de abril de 2016)”*.
38. Que los accionantes de manera conjunta con otros ex servidores de “PAM” (“Petroamazonas EP”), *“... accionaron en vía jurisdiccional ordinaria, la impugnación del Acta de Finiquito, [a través del] Juicio No. 17371-2016-05885, en contra de su ex empleadora, cuya pretensión era el reconocimiento de una indemnización prevista en el artículo 233 del Código del Trabajo, una indemnización prevista para obreros (énfasis original), por negociación de Contrato*

Colectivo, al cual con sentencia de 02 de junio de 2017, se declaró la falta de derecho de los actores, sin que esto constituya la declaración de otros derechos”.

39. Que “ ... mediante oficios No. PAM-RH-2018-0040-OFI de 23 de enero de 2018, No. PAM-RH-2018-0371-OFI de 11 de mayo de 2018 y No. PAM-RH-2018-214-OFI de 4 de abril de 2018, Petroamazonas EP contestó de manera motivada a los oficios ingresados por los accionantes, donde se explicó con fundamento fáctico y jurídico la modalidad que contratación que rige los procedimientos de la empresa, al ser una Empresa Pública, así como el cumplimiento de la normativa interna y preceptos constitucionales”. De allí informa que posterior a aquello, los accionantes, con fecha 18 de mayo de 2018, presentaron su demanda de acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional.
40. La entidad demandada hace referencia a la sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019, señalando que este tipo de acción por incumplimiento “... *no puede suponer interpretaciones del accionante a su mejor parecer, ni tampoco asumir una obligación que no sea literal al texto de la ley y mucho menos establecer de manera antojadiza al obligado*”. Luego, cita la sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre del 2019, respecto de la cual manifiesta que “... *no [se] pueden asumir escenarios de otra normativa, como lo es la LOSEP, cuando se trata de Empresas Públicas que se encuentran perfectamente reguladas en el ordenamiento jurídico, en este caso en la Gestión de Talento Humano, de manera directa a la LOEP, Reglamento Interno de Trabajo y Código de Trabajo*”.
41. A continuación, explica que el artículo 315 de la Constitución de la República determina que las empresas públicas fueron creadas para la gestión de los sectores estratégicos del país, gozando aquellas de personalidad jurídica propia, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión. Que la Corte Constitucional (sentencia No. 007-11-SCN-CC, caso No. 86-10-CN) señaló respecto del giro del negocio de este tipo de empresas que deben ser manejadas con criterios similares a las de las empresas privadas, para poder competir con aquellas. Esto con el objetivo de “... *adaptarse a la versatilidad del mercado que exige **flexibilidad administrativa** (énfasis original) para adoptar las decisiones necesarias para hacer realidad los objetivos planteados para estas entidades (...)*”.
42. Entre otros argumentos adicionales, explica que Petroamazonas EP, en ejercicio de “... *su derecho constitucional a la libertad de contratación contemplado en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución de la República (...), se encontraba facultada a separar de la empresa a sus servidores que mantenía (sic) un contrato indefinido, siempre que a los mismos se les cancele la indemnización en el Código de Trabajo, como ha sucedido en el caso de los 9 ex servidores, quienes fueron separados de Petroamazonas EP, siendo indemnizados económicamente conforme el ordenamiento jurídico expuesto, en concordancia con el artículo 33 de la LOEP y artículo 188 del Código del Trabajo*”.

43. En cuanto al argumento de los accionantes sobre la “... *competencia de los jueces de trabajo para la solución de controversias entre las Empresas Públicas y sus servidores con contrato indefinido*”, la entidad señala que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas determina que la competencia y el procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos por contrato indefinido están reguladas por la LOEP, el artículo 568 y siguientes del Código de Trabajo, y en materia procesal, el Código Orgánico General de Procesos. Este criterio, según indica, fue ratificado, en la sentencia No. 7-11-SCN-CC (caso 86-10-CN).
44. Insiste que la real pretensión de dichos ex servidores en los juicios No. 17371-2016-05616 y 17371-2016-05885, fue que se les reconozca indemnizaciones como obreros respecto a contratos colectivos, los cuales según la entidad “*no existían a la fecha de desvinculación de los servidores*”.
45. Finalmente, luego de presentar argumentos adicionales relativos a la improcedencia de la acción por incumplimiento y de por qué no se han afectado los derechos a la vida digna, a la familia, entre otros, solicitan que se declare la improcedencia de la acción por incumplimiento planteada, así como su archivo.

d. Sobre la participación de terceras personas en la causa 30-18-AN de conformidad al artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

46. Tres profesionales del derecho, en calidades de procuradores judiciales, comparecieron a la audiencia representando a varios ciudadanos quienes se identificaron como “*amicus curiae*” en la causa No. 30-18-AN. Tal comparecencia se efectuó de conformidad al artículo 12 de la LOGJCC.
47. Se incorporaron al expediente constitucional los escritos de dichos procuradores judiciales quienes, además de reiterar varios de los argumentos planteados por los accionantes, solicitaron expresamente que la sentencia: “1) ... *declare el incumplimiento del artículo 18 letra b) de la LOEP*; 2) *que se califique el régimen legal aplicable a los servidores públicos de carrera dejando sentado que les corresponde aquellas que regulan la administración pública*; 3) *se establezca con efecto erga omnes, que a los servidores públicos de carrera de las empresas públicas no se los puede desvincular a través del despido intempestivo o cualquier figura de cesación de funciones de manera unilateral por parte de las empresas públicas*; 4) *que se deje sentado que la impugnación de actos administrativos con efectos jurídicos en los servidores públicos y obreros de las empresas públicas, conforme lo determina la ley, es de competencia de los tribunales contenciosos administrativos y no a los jueces de trabajo como ocurre*”.

III. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

3.1. Competencia

48. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción por incumplimiento conforme con lo previsto por el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 52 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.2. Análisis constitucional

49. Los accionantes han formulado acción por incumplimiento únicamente respecto de la letra **b** del artículo 18, de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Registro Oficial suplemento 48, 16 de octubre del 2009). El artículo, en su integralidad, señala lo siguiente:

Art. 18.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN CON EL TALENTO HUMANO.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas.

La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública; y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

Las normas relativas a la prestación de servicios contenidas en leyes especiales o en convenios internacionales ratificados por el Ecuador serán aplicadas en los casos específicos a las que ellas se refieren.

50. El artículo 93 de la Constitución de la República señala que “La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de

organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional". Así también, el **artículo 52** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la acción por incumplimiento procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de un organismo internacional de protección de derechos humanos, cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

51. En la sentencia No. **7-12-AN/19**⁷, este Organismo señaló lo siguiente: *"Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación"*.
52. En el caso de la norma analizada, la misma no contiene ninguna obligación de hacer o no hacer, pues se trata de una norma meramente **descriptiva**, y no prescriptiva como afirman los accionantes en su demanda. La norma analizada no contiene una obligación de hacer o no hacer.
53. Sin perjuicio de aquello y con el objetivo de atender las alegaciones presentadas en la demanda de acción por incumplimiento, a continuación la Corte reiterará sobre cómo la jurisprudencia constitucional se ha desarrollado respecto a si una obligación de hacer o no hacer, es clara expresa y exigible.
54. A través de la sentencia No. **41-12-AN/19**⁸, este Organismo señaló que: *"Una obligación clara es aquella que es fácilmente comprensible, es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es exigible cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento"*.

Obligación clara

55. Para que una obligación sea clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación⁹.
56. En la norma cuyo cumplimiento se persigue, al no existir una obligación de hacer o no hacer, tampoco es posible identificar un sujeto activo (algún titular concreto) que pudiere beneficiarse de la aplicación de la norma, más allá de la referencia de

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-12-AN/19. Quito D.M., 11 de diciembre de 2019.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 41-12-AN/19. Quito D.M., 16 de octubre de 2019.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-12-AN/20. Quito D.M., 09 de junio de 2020.

servidores públicos de carrera que laboran en empresas públicas. De igual manera, la norma no describe un sujeto pasivo (alguna entidad específica) que deba atender obligación alguna.

Obligación expresa

57. Para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta¹⁰.
58. Como quedó dicho ut supra, la norma analizada no contiene ninguna obligación de hacer o no hacer expresa, pues se trata de una norma meramente descriptiva.

Obligación exigible

59. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse¹¹.
60. La norma en examen no establece plazo o condición que esté pendiente de verificarse, pues al no contener alguna obligación de hacer o no hacer, es jurídicamente imposible que resulte exigible. En tal virtud, este requisito tampoco aplica a la norma bajo examen.
61. Al examinar de manera contextual el caso, la demanda, las pretensiones y los alegatos ofrecidos durante la audiencia, la Corte Constitucional ha llegado a la convicción de que los accionantes cuestionan la decisión política de dicha empresa pública al despedirlos de manera individual y en forma intempestiva con indemnización.
62. Este Organismo señaló en la sentencia **15-15-AN/20**¹², al afirmar que la acción por incumplimiento permite la vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o presten servicios públicos, **que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias.**
63. De igual manera, la sentencia No. **11-12-AN/19**¹³ (párrafos 23 y 24) reiteró que “... *la demanda de acción por incumplimiento no procede cuando se busca proteger derechos que pueden ser reclamados mediante otras garantías jurisdiccionales; tampoco cuando existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe de organismo internacional de protección de*

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 34-14-AN/20. Quito D.M., 04 de marzo de 2020.

¹¹ Idem.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 15-15-AN/20. Quito D.M., 11 de noviembre de 2020.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-12-AN/19. Quito D.M., 20 de agosto del 2019.

derechos humanos”. Y, continúa, “La acción por incumplimiento no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas”.

64. En tal virtud, dado que la norma cuyo cumplimiento se persigue no cumple los requisitos establecidos en la Constitución y en la LOGJCC, la demanda planteada deviene en improcedente.

Sobre los argumentos relacionados a la tutela judicial efectiva

65. Los accionantes son reiterativos en señalar que se les ha limitado el derecho constitucional de acción y con ello, su tutela judicial efectiva, porque la Función Judicial no ha resuelto sus controversias individuales, en ciertos casos, por inhibiciones en razón de materia de jueces de lo laboral.
66. Conforme consta en los párrafos 32, 33 y 34 de esta sentencia, los accionantes señalan que al haber sido negado su recurso extraordinario de casación por parte de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en el juicio laboral de origen No. 17371-2016-05885, quedaron en *“la absoluta indefensión, cuando no se puede exigir los derechos laborales ante los jueces de trabajo por las argumentaciones señaladas en las sentencias y tampoco ante los jueces contenciosos administrativos por haberse inhibido reiteradamente en casos análogos”.*
67. La acción por incumplimiento de normas, de acuerdo a la Constitución y la LOGJCC, no tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales, tales como la tutela judicial efectiva y el debido proceso, cuando dichas violaciones se producen por acción u omisión de jueces y juezas a través de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia.
68. De producirse lesiones a derechos constitucionales por parte de jueces y juezas de la Función Judicial, los accionantes cuentan con los mecanismos procesales adecuados y oportunos para ser tutelados respecto de aquellos, conforme a la Constitución.
69. Por tal razón, la Corte Constitucional no emitirá pronunciamientos sobre dichos argumentos al no corresponder a la naturaleza de la acción por incumplimiento.

Consideraciones sobre la comparecencia de personas distintas a los accionantes de acuerdo al artículo 12 de la LOGJCC en la causa No. 30-18-AN.

70. Como quedó indicado previamente, obra del expediente constitucional así como del acta de audiencia, la participación de terceras personas a través de procuradores judiciales, quienes han comparecido a la causa No. 30-18-AN alegando el artículo 12 de la LOGJCC.

71. La Corte Constitucional ha tomado nota de los argumentos planteados por estas personas a través de sus respectivos procuradores judiciales. Sin embargo, esta Corte verifica que la pretensión de estos comparecientes (ver párrafo 12) consiste, más bien, en que mediante sentencia y con efectos hacia el futuro, las empresas públicas no puedan desvincular a través del despido intempestivo o cualquier figura de cesación de funciones de manera unilateral a trabajadores de dichas empresas. Así mismo, que se deje sentado que la impugnación de actos administrativos con efectos jurídicos en los servidores públicos y obreros de las empresas públicas, sea de competencia de los tribunales contenciosos administrativos.
72. Tales peticiones devienen en improcedentes en razón de que dichas personas, a pesar de haber comparecido a esta causa bajo la auto identificación de *amicus curiae*, develan su intención real de ser considerados como beneficiarios directos del resultado de esta sentencia, lo cual no es jurídicamente procedente en este caso.

IV. 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. **Desestimar** la acción por incumplimiento planteada por Jorge Andrés Legarda León, Douglas Steve Guerrón Vaca, Tatiana Maribel Agila Mejía, Karla de Lourdes Fernández Pérez, Oscar Mauricio Mejía Rodríguez, Elvis Israel Carrillo Naranjo, Rubén Holguín Ordoñez, Marco Santiago Carrera Benítez, Darwin Alexander Aguilar Santamaría, Stalin Wladimir Vega Terán, Edwin Gustavo Arguello Nieto, Washington Enrique Bailón Silva, José Orlando Barahona Borja, José Luis Alberto Bedoya Freire, Claudia Ivonne Espinosa Erazo, Gardenia del Pilar Muñoz Manosalvas, Gonzalo Andrés Maldonado Sánchez, Guadalupe Soledad Morillo García, Jorge Armando Reyes Masabanda, Miguel Hernán Sánchez Yandún, Efraín Patricio Zurita Larrea, Ramiro Fernando Huilca Álvarez, Edgar Augusto Coloma Moscoso, Pedro Francisco Chantera Abarca, Silvia Janeth Jiménez Verdesoto, Wilfrido David Cajas Flores, Paul Orlando Muglisa Pachacama, Edison Rueda Torres, Andrés Estupiñán Sánchez, Fabiola Jakeline Cadena Huerta, Aristide Welinton Cabrera Barahona, Víctor Hugo Arellano Alvear, Jimmy Daniel Vélez Vera, Miguel Ángel León Brito, Diego Patricio Lucio Paredes Castrillón, Wilmer Alberto Suárez Farinango, Jaime Darío Pazmiño Estrella y Xavier Santiago Alvarado Terán.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 21 de abril de 2021; el Juez Constitucional Alí Lozada Prado no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL