

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 7-21-IN

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

SENTENCIA 7-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional resuelve la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra del literal e) del artículo 4 de la Ordenanza para el pago de la indemnización para acogerse al derecho de jubilación de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, así como la compensación económica por renuncia voluntaria emitida por el GAD de Quero. Luego del análisis correspondiente se desestima la acción al encontrar que el literal impugnado, no es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación.

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de enero de 2021, Jorge Aníbal Franco Yupa (“**accionante**”) presentó una acción pública de inconstitucionalidad, por la forma y por el fondo, en contra de los artículos 4 literales d) y e), 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera (“**normas impugnadas**”) de la Ordenanza para el pago de la indemnización para acogerse al derecho de jubilación de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, así como la compensación económica por renuncia voluntaria (“**Ordenanza**”),¹ emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santiago Quero (“**GAD de Quero**”).
2. Por sorteo electrónico efectuado en la misma fecha, el conocimiento de la causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 04 de marzo de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción, corrió traslado con el auto al GAD de Quero, y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas; requirió al GAD de Quero remitir el

¹ Aprobada en segundo debate el 11 de octubre de 2011.

² Tribunal conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín, y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a las normas impugnadas; y, dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso. Esto fue atendido mediante escritos de 15 y 19 de abril de 2021.

4. En auto de 09 de noviembre de 2021, la jueza ponente avocó conocimiento del caso.
5. El 10 de abril de 2024, la jueza sustanciadora requirió al GAD de Quero un informe actualizado respecto de la vigencia de las normas impugnadas y, en caso de que éstas hayan sido derogadas, reporte “si el contenido de estas ha sido reproducido en otra normativa vigente”. Este pedido fue cumplido el 16 de abril de 2024.³

2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto por el artículo 436 numeral 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 191 numeral 2 literal a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

7. La demanda de acción pública de inconstitucionalidad se presentó en contra de los artículos 4 literales d) y e), 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera de la Ordenanza cuyas disposiciones establecen:

Art. 4.- De las Compensaciones e Indemnizaciones.

d) Para las y los servidores que presenten su renuncia voluntaria de acuerdo al Art. 47 literal a) de la LOSEP, percibirán la compensación económica equivalente a cinco salarios básicos unificados por cada año de servicios prestados en la misma institución, contados a partir del inicio del quinto año de servicio. Sobre la fracción de año se calculará el valor proporcional.

e) De las renuncia (sic) no programadas, en los casos que las y los servidores públicos que no solicitaron su inclusión en el plan institucional anual de renuncia voluntaria o no fueron considerados en dichos planes, pero debido a circunstancia (sic) personales, deben formular sus renunciaciones, estas podrán ser aceptadas por la autoridad nominadora, sin embargo el monto que percibirán será el equivalente al 10% del valor del literal c)⁴ de esta ordenanza,

³ Finalmente, consta en el expediente constitucional el escrito de fecha 08 de mayo de 2024, donde el GAD de Quero informa a esta Corte del cambio de procurador síndico.

⁴ Literal c) artículo 4 de la Ordenanza: “Para los Trabajadores sujetos al Código de Trabajo será de la cantidad de cinco (5) salarios básicos unificados del trabajador privado, por cada año laborado, en el sector público

cumpliendo con los literales b), c), d), e) y f) del Art. 8 de las regulaciones y montos que percibirán las y los servidores públicos como compensación económica por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada.

Art. 5.- El pago que realice el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santiago de Quero, será imputable a los beneficios propios de la indemnización y de las compensaciones económicas por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, para los trabajadores se hará constar en el acta de finiquito que se suscriba en la Inspectoría de Trabajo, así como para las y los servidores públicos se comunicará al Ministerio de Relaciones Laborales, como requisito previo al pago, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del Gobierno Municipal con respecto a las y los servidores públicos; y, los trabajadores quienes se acogen a la jubilación.

Art. 8.- Los valores a recibir por el pago de la indemnización por jubilación y renuncia voluntaria en la institución serán de acuerdo al salario básico unificado del trabajador privado vigente a la fecha de la aceptación de la renuncia y la autorización por parte del Concejo.

Art. 9.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su aprobación legal, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

DISPOSICIÓN GENERAL PRIMERA: Luego de aprobada la presente ordenanza la Dirección Financiera establecerá dentro del Presupuesto Municipal una partida para el pago de Jubilaciones de los Servidores Públicos Municipales dentro de la LOSEP o Código del Trabajo.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA: Por esta única vez, se tomará en cuenta las solicitudes que se hayan presentado con anterioridad a la vigencia de esta Ordenanza, en los montos de liquidación una vez firmada el acta de finiquito para el año 2012.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA: Podrán acogerse a la RENUNCIA VOLUNTARIA las y los servidores que deseen retirarse de la institución de acuerdo a lo que establece la LOSEP, el Reglamento de la LOSEP y las regulaciones para la renuncia voluntaria.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Argumentos de la parte accionante

8. El accionante plantea como disposiciones constitucionales presuntamente infringidas los artículos 33 (derecho al trabajo), 11.2 y 66 numeral 4 (principio y derecho a la igualdad y no discriminación), 76 numerales 1, 3 y 6 (garantías del debido proceso en el cumplimiento de las normas, principio de legalidad y ser juzgado por juez competente,

contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de 150 salarios básicos unificados del trabajador privado en total”.

principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones), 82 (seguridad jurídica), 326.2 (irrenunciabilidad de derechos laborales), 424 (jerarquía constitucional) de la Constitución del Ecuador y el artículo 8 del mandato constituyente número 2.⁵

Argumentos de inconstitucionalidad por la forma:

9. El accionante arguye que las normas de la Ordenanza deben ser declaradas inconstitucionales por la forma, pues son contrarias al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en forma general. Esto por cuanto, a su parecer, en el proceso de formación de la Ordenanza se dieron 3 debates y no 2 como lo prevé el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (“COOTAD”);⁶ y esta actuación no ha sido motivada por el GAD de Quero.
10. Así también, enfatiza en que las normas de la Ordenanza son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en forma general, debido a que el texto final de la Ordenanza no fue remitido a la Asamblea Nacional ni al Registro Oficial para su respectiva publicación.

Argumentos de inconstitucionalidad por el fondo:

11. El accionante refiere que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza debe ser declarado inconstitucional por el fondo, pues es incompatible con los derechos al trabajo, al principio de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, al principio y derecho de igualdad y

⁵ Art. 8.- Liquidaciones e indemnizaciones.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso [...].

⁶ Art. 322.- Decisiones legislativas.- Los consejos regionales y provinciales y los concejos metropolitanos y municipales aprobarán ordenanzas regionales, provinciales, metropolitanas y municipales, respectivamente, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros.

Los proyectos de ordenanzas, según corresponda a cada nivel de gobierno, deberán referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se derogan o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

El proyecto de ordenanza será sometido a dos debates para su aprobación, realizados en días distintos. Una vez aprobada la norma, por secretaría se la remitirá al ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado correspondiente para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes [...].

no discriminación, al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) principio de legalidad; iii) ser juzgado por juez competente; y, iv) principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, derecho a la seguridad jurídica, al principio de jerarquía constitucional, por cuanto independientemente de que a un servidor público le sea aplicable el Código de Trabajo o la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”), si no se halla inmerso en:

UN PLAN INSTITUCIONAL, JAMÁS PODRÁN ACOGERSE A ESTE BENEFICIO O ESTARÍAMOS DISCRIMINATORIAMENTE ESCOGIENDO QUIEN PUEDE ACCEDER Y QUIEN NO ACCEDE DE ACUERDO AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD DE TURNO Y LO QUE ES PEOR LA NORMATIVA MENOSCABA ESTE BENEFICIO [...] (mayúsculas en el original).

12. En otras palabras, el accionante refiere que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza es contrario a los artículos de la Constitución referidos en el párrafo ut *supra*, pues -a su parecer- impide que los trabajadores del GAD de Quero accedan de forma igualitaria a la compensación adicional recogida en el plan de retiro voluntario con indemnización, por cuanto se exige como requisito hallarse en un plan institucional de renuncia programada.
13. Adicionalmente, para fundamentar la alegada incompatibilidad con el artículo 8 del Mandato Constituyente número 2, el accionante no hace referencia a las normas impugnadas, sino que indica que el contenido del mandato constituyente no guarda conformidad con lo previsto en los artículos 47 literal i) de la LOSEP⁷ y el 108 de su Reglamento,⁸ mismos que se relacionan con el régimen aplicable al retiro voluntario con indemnización.
14. Por las consideraciones expuestas, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad, por la forma y fondo, de las normas impugnadas de la Ordenanza.

4.2. Argumentos del GAD de Quero

⁷ **Art. 47.-** Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: [...] i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; [...].

⁸ **Art. 108.-** Cesación de funciones por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; y cesación por retiro por jubilación.- La UATH establecerá los planes de retiro voluntario y de jubilación, dentro de la planificación del talento humano, para el año en curso y el siguiente año del ejercicio fiscal, la que deberá contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria.

La o el servidor que desee acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos.

15. El 15 de abril de 2021, el GAD de Quero presentó su primer informe y en este detalló los antecedentes de la relación laboral entre el GAD de Quero y el accionante, así como el proceso de desahucio iniciado el 25 de abril de 2018 por el accionante, con el propósito de que pueda ser beneficiario de la jubilación.
16. Posteriormente, hizo referencia al proceso judicial número 18335-2018-00275, en el que la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Ambato, aceptó parcialmente la demanda laboral presentada por el hoy accionante, “por pago de la Jubilación Patronal de conformidad al acuerdo convenido y que consta [...] en la Parte de la Conciliación”.⁹ Sentencia que fue ratificada por la Sala Provincial de Tungurahua e inadmitido el recurso de casación interpuesto por el GAD de Quero por parte de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
17. Con relación a la presunta incompatibilidad por la forma de las normas impugnadas de la Ordenanza, arguyó que este control resulta extemporáneo de conformidad con el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC, puesto que la Ordenanza rige y se encuentra vigente desde el mes de octubre de 2011. Sin perjuicio de aquello, transcribió la parte pertinente del OFICIO No. 035-S-GADMSQ-2021 de 29 de marzo de 2021, donde se establece que la:

[...] ordenanza para el pago de la INDEMNIZACIÓN PARA ACOGERSE AL DERECHO DE JUBILACIÓN DE LOS Y LAS SERVIDORES PÚBLICOS, DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL CÓDIGO DE TRABAJO; Y, ASÍ COMO LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR RENUNCIA VOLUNTARIA PARA QUIENES SE ENCUENTRAN AMPARADOS EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP), DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTIAGO DE QUERO, [fue] **aprobada en sesiones ordinarias efectuadas los días 06 de septiembre y 11 de octubre de 2011**. Según consta en el Libro de Actas de las Sesiones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santiago de Quero (énfasis en el original).

⁹ “Las partes han procedido a llegar a un acuerdo por jubilación patronal mensual por la cantidad de \$160,28 (CIENTO SESENTA DÓLARES AMERICANOS CON VEINTE Y OCHO CENTAVOS). Cuyas pensiones insolutas y pensiones adicionales de conformidad con la siguiente tabla. Pensiones jubilares patronales desde el mes de mayo al mes Septiembre del 2018. \$ 592,35 Décima tercera remuneración calculada desde mayo hasta septiembre del 2018. \$ 49,40 Total \$ 641,75 SEISCIENTOS CUARENTA Y UN DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS. CUARTO. RENUNCIA DE INTERESES.- El señor JORGE ANIBAL FRANCO YUPA, sin presión alguna o amenaza de ninguna naturaleza, voluntariamente renuncia al cobro de intereses que se generen por los valores que se detallan en el cuadro constante en la cláusula inmediata anterior, así como los valores correspondientes a intereses reclamados en la cláusula inmediata que fueron motivo de la demanda presentada en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Quero Santiago de Quero”.

- 18.** De igual modo, respecto al argumento relacionado con la falta de remisión del texto final de la Ordenanza a la Asamblea y al Registro Oficial, el GAD de Quero hizo referencia a la certificación otorgada por el administrador del departamento de Tecnologías de la Información del GAD, quien refirió que:

la ordenanza no ha sido remitida al Registro Oficial, por cuanto no es una ordenanza de carácter tributaria: ni tampoco ha sido remitida a la Asamblea Nacional, en razón que la Ordenanza de Creación de la Gaceta Oficial Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santiago de Quero, fue aprobada por el Concejo Cantonal en sesiones ordinarias de fechas 01 y 08 de julio de 2014 [...].

- 19.** En esta línea, concluyó que, aun cuando la Ordenanza no fue publicada en el Registro Oficial ni enviada a la Asamblea, “nada le quita la validez jurídica de la ordenanza por cuanto está enmarcada en la Constitución y Leyes vigentes (sic)” y fue aprobada en base a un procedimiento parlamentario y al debido proceso.

- 20.** Por su parte, respecto a la presunta incompatibilidad por el fondo de las normas impugnadas con los derechos al trabajo, al principio de irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, al debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) principio de legalidad; iii) ser juzgado por juez competente; y, iv) principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones; a la seguridad jurídica, al principio de jerarquía constitucional y a lo previsto en el artículo 8 del mandato constituyente número 2, estableció que el accionante en ningún momento ha podido establecer un argumento completo que demuestre cómo las normas impugnadas serían contrarias a la Constitución. Es más, sostuvo que el accionante tiene como intención “resolver su caso particular, lo cual [...] en este sentido no le está permitido a la Corte Constitucional”.

- 21.** Posteriormente, el 16 de abril de 2024, el GAD de Quero, mediante su informe actualizado, determinó que las normas impugnadas se encuentran vigentes y se ratificó en los argumentos presentados en su primer informe.

4.3. Argumentos de la PGE

- 22.** El 19 de abril de 2021, la PGE presentó su informe y determinó que:

22.1. La Ordenanza que se impugna fue discutida en el año 2011. En función de esta situación, conforme establece el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC, esta acción se encuentra fuera del plazo establecido para el análisis de forma por lo que es

improcedente analizar o pronunciarse respecto a los argumentos dados sobre ese punto.

22.2. Las normas impugnadas tienen un contenido igual al dispuesto por el Ministerio de Trabajo dentro del Acuerdo Ministerial MRL-2011-00158. Inclusive, la entrega del 10% de los valores en caso de que la renuncia haya sido presentada sin sujetarse a la planificación respectiva se encuentra contenida dentro del artículo 7 del mencionado acuerdo. Así, “hay que señalar que esta Corte Constitucional dentro del caso No. 36-15-AN/20 ya ha realizado observaciones respecto al Acuerdo Ministerial MRL-2011-00158 sin que se haya evidenciado una posible inconstitucionalidad”.

22.3. También refirió que el accionante “confunde la cesación de funciones contenida en el artículo 47 literal a) (renuncia voluntaria) con la establecida en el literal i) (planes de retiro voluntario)” en la cual, el requisito central es la existencia de una planificación y de la inclusión de la persona dentro de estos planes.

22.4. Finalmente, la PGE indicó que otro de los argumentos que se mencionan en la demanda es relativo a las supuestas antinomias entre el Mandato Constituyente número 2 y las normas impugnadas, respecto de lo cual la Corte ya se ha pronunciado estableciendo que “los Mandatos tienen carácter de Ley Orgánica por lo que no correspondería analizar en esta acción la confrontación entre estas dos normas infra constitucionales”.

23. Por todo lo expuesto, la PGE solicitó que la acción presentada sea desestimada.

5. Cuestión previa

24. En el auto de 04 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión estableció que existe la necesidad de una interpretación por parte del Pleno de la Corte Constitucional, en relación a la naturaleza y alcance de los actos de carácter parlamentario y la oportunidad para presentar acciones de inconstitucionalidad por la forma en contra de estos. Así “en este caso concreto, la oportunidad del control constitucional por razones de forma de la ordenanza deberá ser resuelta, en sentencia, por la Corte Constitucional”.

25. Al respecto, sobre la oportunidad para poder presentar acciones de inconstitucionalidad **por razones de forma**, la LOGJCC, en su artículo 78, prevé que ésta sólo puede

proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas. La única excepción prevista a esta regla está en el artículo 138 de la misma ley para **el control constitucional de actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general**, en cuyo caso “la acción de inconstitucionalidad puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto” sin distinción entre un control de forma y de fondo.

26. Una Ordenanza Municipal constituye un acto normativo que emana del órgano legislativo y representativo local.¹⁰ Además, este tipo de normas se caracterizan por atravesar un procedimiento deliberativo de creación que incluye, en este caso, la realización de al menos dos debates, la intervención de los miembros del concejo municipal y la posibilidad de intervención por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, de una lectura sistemática de LOGJCC se desprende que, dada la naturaleza de la norma y del órgano que la emana, las impugnaciones relativas a una inconstitucionalidad por la forma de una ordenanza municipal están sujetas al artículo 78 de la LOGJCC.
27. En este caso, al haberse presentado cargos por inconstitucionalidad de forma aproximadamente 10 años después de su expedición, estos resultan extemporáneos y ya no corresponde a esta Corte pronunciarse respecto de ellos.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.¹¹ En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,¹² la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—¹³ incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales¹⁴ y lo dispuesto en la

¹⁰ **COOTAD Art. 29.-** Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados. El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:
a) De legislación, normatividad y fiscalización;
b) De ejecución y administración; y,
c) De participación ciudadana y control social.

¹¹ CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35; 20-12-IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

¹² CCE, sentencias 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40; 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

¹³ CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

¹⁴ Actos normativos y actos administrativos de carácter general emitidos por los diferentes órganos estatales

Constitución.¹⁵ Por tanto, las competencias de la Corte Constitucional en el control abstracto de constitucionalidad no abarcan la potestad de conocer, analizar o resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor (reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etc.).¹⁶

29. En línea con lo anterior, entonces, no corresponde a este Organismo Constitucional pronunciarse respecto de la alegada incompatibilidad entre el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, y los artículos 47 literal i) de la LOSEP y el 108 de su Reglamento (párrafo 13 *ut supra*), razón por la cual se descarta su análisis.
30. Por otra parte, el literal b) del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.¹⁷
31. En el caso que nos ocupa, es preciso advertir que, por un lado, aun cuando el accionante ha identificado como normas impugnadas los artículos 4 literales d) y e), 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera de la Ordenanza, una vez revisados sus argumentos (párrafos 11 y 12 *ut supra*), únicamente se presentan cargos respecto del literal e) del artículo 4 de la Ordenanza (“**literal impugnado**”). En este sentido, esta Corte se pronunciará exclusivamente respecto de esta norma y se descarta el examen del literal d) del artículo 4, artículos 5, 8, 9, Disposición General Primera, Disposición Transitoria Primera y Tercera.
32. Por otro lado, el accionante refiere que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza es incompatible con el derecho al trabajo, el principio de irrenunciabilidad de derechos en

con competencia de configuración normativa.

¹⁵ LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencias 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47; 27-12-IN/20 de 29 de enero de 2020, párr. 51.

¹⁶ CCE, sentencias 50-19-IN/24, 08 de febrero de 2024, párr. 22; 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13; 30-18-IN/23, 02 de agosto de 2023, párr. 24; 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 30.

¹⁷ CCE, sentencias 110-21-IN/22 y acumulados, 28 de octubre de 2022, párr. 120; 61-18-IN/23, 20 de diciembre de 2023, párr. 28; 61-21-IN/23, 15 de noviembre de 2023, párrs. 27-28; 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 43; 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párrs. 46-47; 35-17-IN/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 15; 13-14-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 46; 69-16-IN/21, 20 de octubre de 2021, párr. 35.

materia laboral, el debido proceso en las garantías de: i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; ii) principio de legalidad; iii) ser juzgado por juez competente; y, iv) principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones; al principio y derecho de igualdad y no discriminación; el derecho a la seguridad jurídica y el principio de jerarquía constitucional, debido a que dicho literal impediría que los trabajadores del GAD de Quero accedan de forma “igualitaria” a un plan de renuncia voluntaria con indemnización, por cuanto se exige como requisito previo el hallarse en un plan de institucional de renuncia programada, caso contrario “jamás podrían acceder a este beneficio”. De manera que, al encontrar que todos sus cargos se centran un único núcleo argumentativo relativo a la existencia de un presunto trato diferenciado por parte del GAD de Quero a sus trabajadores (servidores públicos), a fin de evitar una reiteración argumentativa, se lo resolverá exclusivamente a través del derecho a la igualdad, a través del siguiente problema jurídico: *¿El literal e) del artículo 4 de la Ordenanza al establecer que, para el acceso a la compensación por retiro voluntario con indemnización, el servidor o servidora pública debe encontrarse dentro de un plan institucional, transgrede el derecho y principio a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?*

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El literal e) del artículo 4 de la Ordenanza al establecer que, para el acceso a la compensación por retiro voluntario con indemnización, el servidor o servidora pública debe encontrarse dentro de un plan institucional, transgrede el derecho y principio a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución?

33. Como quedó establecido, el accionante manifiesta que el literal e) del artículo 4 de la Ordenanza es contrario al derecho y principio a la igualdad y no discriminación, debido a que impediría que los trabajadores del GAD de Quero accedan de forma “igualitaria” a la compensación adicional del retiro voluntario con indemnización, al exigir como requisito previo el hallarse en un plan institucional de renuncia programada.
34. El derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la CRE en los siguientes términos: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Por su parte, el artículo 11 numeral 2 de la CRE establece la prohibición de la discriminación:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

35. En su *dimensión formal*, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación reciban un trato idéntico.¹⁸ En su *dimensión material*, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes, requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.¹⁹ Ahora, como el resto de derechos, el derecho a la igualdad no es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que, un órgano con facultad normativa puede establecer diferencias entre sujetos, siempre que la medida esté debidamente justificada y sea razonable.²⁰
36. La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que para que un trato diferenciado sea discriminatorio deben concurrir tres elementos: **(i) la comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; **(ii) la constatación de un trato diferenciado**; y **(iii) la verificación del resultado**, producto del trato diferenciado.²¹ El último elemento puede consistir en una diferencia justificada que se presenta cuando promueve derechos y es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos.²² De modo que, si uno de estos elementos no se cumple, no se puede concluir que existe un trato diferenciado discriminatorio entre dos titulares de derechos.
37. Al analizar el contenido del literal e) del artículo 4 de la Ordenanza, este Organismo identifica que se cumple con el primer elemento pues existen sujetos comparables. Esto

¹⁸ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

¹⁹ CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

²⁰ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

²¹ CCE, sentencias 1-18-RC/19, 28 de mayo de 2019, párr. 31 y 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 32; 36-20-IN/23, 25 de octubre de 2023, párr. 57, 101-21-IN/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 37, 69-21-IN/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 36, y 603-12-JP/19 (acumulados), 05 de noviembre de 2019, párr. 17 y 85-21-IN/24, 1 de agosto de 2024, párr. 53.

²² CCE, sentencia 48-16-IN/21, 09 de junio de 2021, párr. 15 y CCE, sentencia 85-21-IN/24, 1 de agosto de 2024, párrafo 53. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación o protegida en la que se presume la inconstitucionalidad del trato. En cambio, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o protegida, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad.

debido a que, por un lado, todos son funcionarios del GAD de Quero y, por otro lado, debido a que la norma impugnada otorga una compensación económica adicional por los años de servicio al servidor público municipal que forma parte del plan institucional de renuncia voluntaria, frente a los demás servidores públicos municipales que buscan acogerse a la referida compensación, pero que no son parte de un plan institucional.

38. De lo anterior se verifica también la existencia de un trato diferenciado. Sin embargo, este criterio diferenciador no puede ser considerado como una categoría sospechosa, ya que el literal impugnado no pretende establecer una distinción que perjudique a todo un grupo social en desventaja histórica o estructural ni tampoco se encuentra dentro del listado ejemplificativo de categorías protegidas por el artículo 11 número 2 de la Constitución.
39. De ahí que, **al verificarse que el trato diferenciado identificado, en este caso, no surge de una categoría sospechosa se aplicará un estándar de mera razonabilidad.** Aquel consiste en la verificación de si la norma objeto de análisis persigue un fin constitucionalmente válido y existe una conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él.²³ Así también, es necesario enfatizar que a través del presente análisis no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida.
40. Al respecto, se evidencia que el requisito previsto en el literal impugnado sí persigue un **fin constitucionalmente válido** correspondiente a precautar la sostenibilidad económica del GAD de Quero a través de una planificación ordenada y responsable que le permita asumir y otorgar la compensación adicional generando, de esta forma, una transición entre diferentes generaciones de funcionarios públicos. Lo anterior, encuentra fundamento en el artículo 286 de la Constitución que establece que: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno [incluido el GAD de Quero], **se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica.** Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes”. (énfasis añadido).
41. En segundo lugar, esta Corte encuentra que existe una **conexión racional entre el fin y los medios para llegar a él** dado que el requisito de encontrarse en un plan anual institucional permite velar por la sostenibilidad del régimen de compensación por retiro voluntario. Lo anterior, toda vez que el literal impugnado del artículo 4 de la Ordenanza prevé que las unidades de talento humano, en este caso, del GAD de Quero, identifiquen previamente el número de personas que podrán acogerse a esta compensación, el valor a

²³ CCE, sentencias 89-21-IN/23, párr. 99 69-21-IN/23, párr. 39, 28-15-IN/21, párr. 146, 1043-18-JP/21, párr. 74, y sentencia 85-21-IN/24, párr. 54 y 57.

percibir por cada uno de éstos y la aprobación presupuestaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas;²⁴²⁵ con el fin de garantizar que estos rubros puedan ser cubiertos y estén previstos en su presupuesto del año fiscal correspondiente.²⁶ Sin que corresponda a esta Corte pronunciarse sobre la conveniencia o no de la medida bajo análisis.

42. Sobre la base de todo lo expuesto, se encuentra que el literal impugnado del artículo 4 de la Ordenanza no atenta contra la igualdad ni provoca un trato discriminatorio y se descarta la inconstitucionalidad alegada.
43. En todo caso, esta Corte Constitucional estima apropiado aclarar que, en los casos en los que un servidor o servidora del GAD de Quero no haya sido parte de la programación anual de renuncias y decida retirarse de la entidad, no significa que pierda su derecho a la jubilación, al contrario, esta está garantizada. Lo único que no recibiría es el valor de compensación adicional.

8. 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 pública de inconstitucionalidad 7-21-IN.

²⁴ Ley Orgánica de Servicio Público. Art. 3.- Ámbito. - Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende: [...] 3. **Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.**

²⁵ Ley Orgánica de Servicio Público. Art. 132.- Competencias del Ministerio de Finanzas en el ámbito de esta Ley.- Además de las atribuciones legales, que en materia de gastos de personal se encuentran establecidas en la ley, el Ministerio de Finanzas ejercerá las siguientes competencias: [...] c) **Emitir el dictamen presupuestario correspondiente, posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado, en los casos establecidos en la presente ley;** [...] (énfasis añadido). **Sobre la certificación presupuestaria ver también;** Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 115.- Certificación Presupuestaria. - Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

²⁶ Reglamento a la LOSEP. Art. 108.- Cesación de funciones por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización; y cesación por retiro por jubilación. - La UATH establecerá los planes de retiro voluntario y de jubilación, dentro de la planificación del talento humano, para el año en curso y el siguiente año del ejercicio fiscal, la que deberá contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria.

La o el servidor que desee acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, o cesación por jubilación, deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse a los mismos.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL