

Quito, D.M., 03 de octubre de 2024

## CASO 91-20-IN

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

#### SENTENCIA 91-20-IN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 4 del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124, que regula el procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del sector público, al constatar que no se ha transgredido el principio de reserva legal por cuanto la norma impugnada se enmarca en la regulación que habilita la Constitución y en los criterios establecidos por la LOSEP, sin que se verifique una incompatibilidad constitucional.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 21 de septiembre de 2020, Iván Kennedy Bastidas Ordóñez, coordinador del Comité Nacional de la Federación Sindical Internacional de Servicios Públicos en Ecuador - ISP (“**asociación accionante**”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124 emitido el 11 de junio de 2020 por Luis Arturo Poveda Velasco, ministro del trabajo, y publicado en la edición especial del Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020 (“**norma impugnada**” o “**acuerdo impugnado**”), solicitando además la medida cautelar de suspensión de esta norma.<sup>1</sup>
2. El 13 de noviembre de 2020, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,<sup>2</sup> admitió a trámite la demanda y ordenó, en lo principal, que en el término de quince días el Ministerio del Trabajo (“**Ministerio**” u “**órgano emisor**”) se pronuncie sobre la demanda de inconstitucionalidad del acuerdo impugnado. El Tribunal no acogió la solicitud de la medida cautelar de suspensión de la norma impugnada.

<sup>1</sup> El 21 de septiembre de 2020, la causa fue sorteada al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, y del sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de este Organismo el día 17 de febrero de 2022, la causa fue asignada al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento mediante auto de 24 de junio de 2024 y dispuso al Ministerio que presente un informe actualizado sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad, y del estatus jurídico de la norma, precisando si se encontraba vigente o derogada, y de posibles efectos ulteriores.

<sup>2</sup> Conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet y el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

3. El 14 de diciembre de 2020, el Ministerio presentó un escrito solicitando ser escuchado en audiencia pública y que se rechace la presente acción de inconstitucionalidad por ser improcedente y carente de sustento jurídico.
4. El 18 de enero de 2021, compareció en calidad de *amicus curiae* Rosa Pavanelli, secretaria general de la Federación Sindical Internacional de Servicios Públicos, quien presentó un escrito en el que aboga por la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado, y solicitó que se convoque a audiencia.
5. El 1 de julio de 2024, el Ministerio presentó un escrito al cual se anexó el informe técnico MDT-SN-2024-0080 emitido por la Subsecretaría de Normativa y el informe técnico MDT-2020-124 emitido por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, e informó que el estatus jurídico del acuerdo impugnado es vigente.

## 2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## 3. Norma impugnada

7. La asociación accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo del acuerdo que regula el “Procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del sector público”, publicado en la edición especial del Registro Oficial 1205 de 22 de octubre de 2020, que se encuentra vigente, y específicamente cuestiona la constitucionalidad del artículo 4 que prescribe:

Art. 4.- De las consideraciones para la supresión de puestos.- Para la aplicación del proceso de supresión de puestos, la institución deberá sustentar mediante informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado; en una o todas, de las siguientes razones:

a) Razones funcionales y/o técnicas: Son aquellas que se producen cuando existen modificaciones en las atribuciones y/o competencias de la institución o que se derivan del estudio por procesos de reestructura interna, optimización, racionalización, de fusión, fusión por absorción, escisión, supresión, eliminación, subsunción y otros de similar naturaleza de conformidad con el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo.

b) Razones económicas: Son aquellas que se generan por condiciones presupuestarias adversas de las instituciones o del Estado, que obliguen a la adopción de medidas de

optimización de recursos económicos que permitan la prevalencia de la prestación de servicios públicos.

#### 4. Argumentos de los sujetos procesales

##### 4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La asociación accionante alega que el artículo 4 del acuerdo impugnado es inconstitucional por cuanto resulta contrario a los siguientes artículos de la Constitución (“**CRE**”): 132 (reserva de ley), 84 (respeto formal y material a la CRE), 226 (independencia de funciones), 33 (derecho al trabajo), 284.6 (objetivos de la política económica), 326 numerales 1 y 2 (principios del derecho al trabajo), 327 (prohibición de la precarización laboral), 229 (reserva de ley para la regulación de los recursos humanos del sector público) y 425 (principio de jerarquía de las normas); y el artículo 7.d del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“**Protocolo de San Salvador**”) (estabilidad laboral).
9. El primer cargo corresponde a la presunta contravención con el principio de reserva de ley en general (art. 132 de la CRE) y este aplicado a la regulación del talento humano del sector público (art. 229 de la CRE), en comunión con los principios de respeto formal y material a la Constitución (art. 84 de la CRE), independencia de las funciones del Estado (art. 226 de la CRE) y de jerarquía normativa (art. 425 de la CRE), habida cuenta que el Ministerio del Trabajo habría inobservado también el artículo 60 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”) que prevé que la supresión de puestos en el sector público procederá “de acuerdo a razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales” (cursiva añadida). En tanto que el artículo 4 del acuerdo impugnado prevé que la aplicación del proceso de supresión de puestos podrá sustentarse en “una o todas” las razones enunciadas y no en la forma prescrita por el referido artículo 60 de la LOSEP. Es decir, únicamente se aplicará en la entidad pública en la que operará la supresión de puestos, por lo tanto, la convergencia conjuntiva de las razones técnicas, funcionales y económicas prevista en la ley se torna disyuntiva.
10. La asociación accionante afirma que el Ministerio del Trabajo no puede reformar el contenido de una ley que regula la estabilidad laboral de las y los servidores públicos a través de un cuerpo normativo con una jerarquía inferior, porque esto es competencia de la Función Legislativa de acuerdo con el artículo 132.1 de la Constitución; y al hacerlo trasgrede el sistema de competencias regulado por el artículo 229 de la Norma Suprema.

11. La asociación accionante señala que “[a]l reformar, a través de un Acuerdo Ministerial, el contenido de la ley se está violando el límite material”. En el mismo sentido, alega que:

[...] la supresión de puestos exige, *según la norma legal*, que haya razones técnicas, funcionales y económicas, es decir, deben concurrir los tres elementos. La norma del artículo 4 del Acuerdo Ministerial *reforma la ley* al establecer que puede ser cualquiera de ellas de forma autónoma y no concurrente. Así mismo, la reforma viola la reserva de ley, cuando establece que estas condiciones pueden ser presentadas por el Estado como un todo y no por la dependencia u órgano específicos al que se le va a aplicar la reducción de partidas, *como lo establece la LOSEP*, vuelve a violar los límites materiales (énfasis añadido).

12. Indica que el artículo 4 de la norma impugnada transgrede el derecho al trabajo de las y los servidores públicos (art. 33 de la CRE) y el principio de pleno empleo (arts. 284.6 y 326.1 de la CRE) por cuanto la supresión de partidas se configura en una forma de precarización laboral prescrita por la Constitución (art. 327 de la CRE) en el contexto de crisis económica estructural que adolece el Estado ecuatoriano, que afecta directamente al empleo y genera desempleo y subempleo.
13. Menciona que por prescripción del artículo 229 de la CRE la regulación del ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneraciones y cesación de funciones está conminada a la ley, por lo que el efecto directo de la emisión de una norma de jerarquía inferior que contraría la voluntad del legislador en detrimento de los derechos laborales y los principios que protegen a las y los servidores públicos frente al Estado, e incluso frente a sí mismos, es la transgresión al derecho a la estabilidad laboral y al principio de intangibilidad de los derechos de los servidores públicos que ya han sido regulados en una norma de rango legal, y la violación a la prohibición de regresión de los derechos laborales.
14. Sobre la base de lo expuesto, la asociación accionante solicita que: (i) se disponga la suspensión provisional del Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124 hasta que la Corte dicte la sentencia correspondiente a esta acción, y, (ii) que se declare la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado.<sup>3</sup>

#### **4.2. Argumentos del Ministerio del Trabajo**

15. El 14 de diciembre de 2020, Ximena Patricia Sosa Espín, en su momento directora de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo indica que dicha Cartera de Estado ha actuado

---

<sup>3</sup> En los párrafos 1 y 2 *supra* se precisa que la asociación accionante también solicitó la medida cautelar de suspensión de la norma impugnada, que fue negada por el Primer Tribunal de Admisión mediante auto de 13 de noviembre de 2020, por cuanto no se verificó que se cumpliera con los parámetros para su procedencia.

conforme a sus funciones previstas en el artículo 154 de la CRE, siendo equivocado el argumento de que se ha atribuido funciones propias de la legislatura y que el objetivo de la norma impugnada es establecer un procedimiento adecuado para la supresión de puestos en el sector público que se encuentra prevista en los artículos 47.c y 60 de la LOSEP.

16. En el informe técnico que anexa al escrito, el Ministerio transcribe una parte del contenido del acuerdo impugnado, en la que se puede identificar que “[p]ara la aplicación del proceso de supresión de puestos, la institución deberá sustentar mediante informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado, una o todas de las siguientes razones [...]” y enlista y describe las denominadas razones funcionales y/o técnicas y las económicas. Asimismo, al referirse a los requisitos para iniciar el procedimiento para la supresión de puestos señala que el informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado debe estar sustentado en el cumplimiento de cualquiera de las razones previstas en el acuerdo ministerial, y que se exceptúa de este procedimiento a las personas vulnerables.
17. En adición a lo expuesto en el párrafo anterior, en el informe de 01 de julio de 2024, Alexis García, coordinador general jurídico del Ministerio, anexa un informe técnico emitido por la Subsecretaría de Normativa y otro por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, los que, en síntesis, señalan que: (i) el acuerdo impugnado ha sido emitido al amparo del artículo 60 de la LOSEP y 155 de su reglamento general, en el marco de las competencias regulatorias que la Cartera de Estado tiene para expedir políticas, normas e instrumentos vinculados a la materia; y (ii) que el artículo 156 del reglamento general de la LOSEP prevé que la supresión de puestos procederá de acuerdo a razones técnicas, funcionales, de procesos y/o económicas de las instituciones. Concluye afirmando que “el Acuerdo al ser una norma infraconstitucional tiene su aplicación detallada conforme la Ley superior”.
18. En virtud de lo expuesto, el Ministerio del Trabajo solicita que se rechace la demanda por cuanto el acuerdo ministerial impugnado no contraviene la CRE y está de acuerdo con la normativa vigente.

## **5. Planteamiento y resolución del problema jurídico**

19. En el caso concreto, la asociación accionante expresamente acusa la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 4 del acuerdo impugnado, e identifica como normas constitucionales infringidas los artículos 132, 84, 226, 33, 284.6, 326, 327, 229 y 425 de la CRE. Si bien se verifica que la asociación accionante cita varias normas constitucionales, el argumento central de la asociación accionante se concentra en la presunta incompatibilidad del acuerdo con el régimen de estabilidad y cesación de los

funcionarios públicos que, en su criterio, debe ser regulado a través de la ley al afectar principios que orientan el derecho al trabajo tales como la intangibilidad e irrenunciabilidad. Dicha alegación se fundamenta en que la frase “en una o todas, de las siguientes razones...” habilita la supresión de puestos de manera más flexible a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley, afectando el régimen de estabilidad y cesación de los trabajadores. El Ministerio de Trabajo por su parte rechaza la alegación y señala que se trata de una regulación operativa y que no se han arrogado funciones legislativas.

20. A la luz del cargo y descargo expuestos, esta Corte procederá a verificar si el acuerdo impugnado es incompatible con el artículo 229 de la Constitución, al exceder, en el ámbito de sus potestades, el principio de la reserva de ley contemplada en el artículo 132.1 y 132.2 de la Constitución. Para el efecto se formula el siguiente problema jurídico:

**5.1. ¿El artículo 4 del acuerdo ministerial impugnado contraviene el artículo 229, en concordancia con los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución, que establece que la ley regulará la potestad estatal para la supresión de puestos dentro del régimen de estabilidad y cesación laboral de las servidoras y servidores públicos?**

21. En este acápite, la Corte verificará que el artículo 4 del acuerdo ministerial impugnado no es inconstitucional, por cuanto se encuentra en el marco de la habilitación que el artículo 229 de la Constitución, en línea con los artículos 132.1 y 133.2 concede al legislador para regular la supresión de puestos en el sector público, y en la potestad que tienen las autoridades administrativas de normar su aplicación.
22. Para iniciar el análisis, es preciso determinar la naturaleza y alcance de la medida contenida en la norma impugnada. El artículo 4 del acuerdo ministerial regula la competencia del Ministerio de Trabajo para la aplicación del proceso de supresión de puestos en el sector público, cuya finalidad constitucional es la cesación en funciones de quienes ocupen los cargos sometidos a tal proceso. Ello, teniendo en cuenta que la supresión de puestos es una potestad pública y su aplicación debe observar los derechos de los servidores y servidoras públicos. Para tal efecto, la regulación bajo examen dispone que se puede suprimir puestos ya sea por justificaciones técnico/funcionales o de carácter económico, en línea con lo dispuesto en el artículo 60 de la LOSEP.
23. Al regular la posibilidad de suprimir puestos en el sector público, lo señalado tiene una relación directa con lo expresado en el artículo 229 de la Constitución, que expresamente dispone:

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

24. Siguiendo este razonamiento, es preciso abordar el principio de reserva de ley. Este principio está previsto en los artículos 132 y 133 de la Constitución. La reserva de ley refiere a “aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado”.<sup>4</sup> El artículo 132.1 de la Constitución establece que se requerirá de ley en el caso de “regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”. En tanto, que el artículo 133.2 de la Constitución determina que, para tal efecto, la ley debe ser de carácter orgánica. Así, atendiendo la principal obligación del Estado que es garantizar los derechos, la Constitución resguarda su regulación encargándola al legislador, “como representante del pueblo, mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa”. Además, refuerza el nivel de protección que debe tener la garantía normativa de los derechos al establecer que su desarrollo y regulación se lo hace mediante ley orgánica.
25. En el presente caso, a fin de verificar si existe una transgresión al principio de reserva de ley, regulado en los artículos 229 en línea con los artículos 132.1 y 133.2, esta Corte en su jurisprudencia,<sup>5</sup> ha determinado que se deben verificar los siguientes aspectos:
- (i) Si el acto normativo en análisis regula derechos, para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si 1) la competencia de la regulación y limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo debió ser regulado a través de ley.
  - (ii) En el caso de que el acto normativo no regule el ejercicio de derechos y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad. Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.
26. En el caso bajo a análisis, la Corte observa que el artículo 4 del acuerdo ministerial regula una competencia pública, esto es, la aplicación del proceso de supresión de puestos en el

<sup>4</sup> CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88; sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, sentencia 51-23-IN/23, 09 de noviembre de 2023, párr.110.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de julio de 2023, párr. 55, sentencia 51-23-IN/23, párr. 114.

sector público, cuya finalidad es la cesación en funciones de quienes ocupen los cargos sometidos a tal proceso, determinando las condiciones para la supresión de puestos.

27. La supresión de puestos se encuentra regulada en normativa de carácter legal, por disposición del artículo 229 de la Constitución. Así, el artículo 60 de la LOSEP establece los parámetros para la supresión de puestos y dispone que “procederá de acuerdo a (sic) razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales”. Es decir, conforme lo dispuesto por la Constitución, ha sido el legislador, a través de la norma citada quién estableció las condiciones para la supresión de puestos.
28. Por su parte, el artículo 4 del acuerdo ministerial, a su vez, establece la aplicación de los mismos criterios técnicos, funcionales y económicos que ha sido establecidos por la LOSEP. La emisión de esta norma se encuentra en el marco de la competencia que tiene el Ministerio de Trabajo para normar mediante acuerdo los parámetros que la ley prescribe.
29. De allí que la norma impugnada no regula un aspecto que expresamente la Constitución disponga que debe ser reservada a la ley, sino que establece una forma de aplicación de los criterios previamente introducidos por la LOSEP. Consecuentemente, no se transgrede el primer elemento a verificarse, pues la regulación sobre la que versa la norma impugnada ha sido prevista legalmente, y tampoco se verifica que haya sido transgredida la reserva de ley en los términos establecidos por el artículo 229, en línea con los artículos 132.1 y 133.2 de la Constitución.
30. Adicionalmente, cabe señalar que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que garantiza la coherencia entre las normas infra constitucionales y la Constitución, por lo que no corresponde a través de este mecanismo, el examen de incompatibilidades entre la ley y normas de rango infra legal que no sean incompatibles con la Constitución. Si los cargos se limitan a cuestionar la ilegalidad de una norma, estos deberán ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

## **6. 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 de inconstitucionalidad 91-20-IN.

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 nueve votos a favor de los Jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 03 de octubre de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**