

## SEÑORAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Proceso No.: 25-20-IN

### AMICUS CURIAE

#### I. SOLICITANTE

CHRISTIAN PABEL MUÑOZ LÓPEZ, de nacionalidad ecuatoriana, de estado civil casado, con cédula de identidad No. 1713278305, domiciliado en la ciudad de Quito, ante usted y amparado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC), presento el siguiente escrito de *Amicus Curiae* para que sea tomado en consideración al momento de admitir y resolver, la acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo, y por omisión normativa del Decreto Ejecutivo No. 1057, del 19 de mayo de 2020 presentada por Ángel Eduardo Sánchez Zapata y Efrén Marcelo Tapia Rivadeneira con el No. 25-20-IN, mismo que su competencia ha sido radicada en la jueza Daniela Salazar Marín.

#### II. ANTECEDENTES

1. La Comisión de Participación Ciudadana y Control Social, en la Sesión No. 047 llevada a cabo el 17 de junio de 2020, el Pleno de la Comisión resolvió:

*“Conformar una subcomisión integrada por los assembleístas Ramón Terán, Gloria Astudillo y Pabel Muñoz, con el objetivo de que informe y sugiera al Pleno de esta Comisión Legislativa, lo siguiente:*

1. *Número total de empresas públicas en proceso extinción y liquidación.*
2. *Destino final de las empresas luego de su liquidación y de los servidores públicos que prestan.*
3. *Existencia o no de informes técnicos de soporte como lo exige el marco legal-*
4. *Número total de empleados que serían desvinculados y análisis de su situación legal*
5. *Solicitar a la Contraloría General del Estado los exámenes y auditorías que correspondan a este anuncio.*

*Para el cumplimiento de esta resolución se solicitará, en lo que corresponda, el apoyo de la Defensoría del Pueblo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y los colectivos de defensa de los afectados”.*

2. Dentro del cronograma de trabajo aprobado, la Subcomisión planificó reuniones para recibir a representantes de las y los trabajadores de las entidades y empresas públicas en proceso de cierre, al Ministro del Trabajo, al Presidente de EMCO, al Defensor del Pueblo y al Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con la finalidad de recabar la información sobre la problemática originada por la emisión de los Decretos Ejecutivos del número 1055 al 1064, de 20 de mayo de 2020,

publicados en el Suplemento del Registro Oficial N°225 del martes 16 de junio de 2020.

3. La Subcomisión requirió información a 22 entidades, de las cuales solo 10 dieron respuesta y de estas, 7 estaban directamente vinculadas, conforme se detalla en la tabla siguiente tabla:

Tipo de Entidad	Entidad	Información Entregada	
		Si	No
Legislativa	Asamblea Nacional	X	
	Empresa Coordinadora de Empresa Públicas – EMCO	X	
	Siembra EP	X	
	Correos del Ecuador EP		X
	TAME Línea Aérea del Ecuador – TAME EP		X
Empresas Públicas	Ferrocarriles del Ecuador EP		X
	Ecuador Estratégico EP		X
	Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento - CEAR EP		X
	Unidad Nacional de Almacenamiento - UNA EP		X
	Medios Públicos de Comunicación del Ecuador EP		X
	Ministerio de Transporte y Obras Públicas		X
	Ministerio de Turismo	X	
	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información		X
Ministerios y Secretarías Rectoras	Secretaría del Deporte	X	
	Secretaría de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación – Senescyt		X
	Ministerio de Agricultura y Ganadería		X
	Servicio de Contratación de Obras – SECOB	X	
Entidades del Ejecutivo	Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público – Inmobiliar	X	
	Ministerio de Trabajo	X	
Ministerios Transversales	Ministerio de Economía y Finanzas		X
	Defensoría del Pueblo	X	
Entidades de veeduría y	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	X	

27

4. El 18 de agosto de 2020 se aprobó de manera unánime el informe elaborado por la Subcomisión para el seguimiento al proceso de extinción y liquidación de empresas y entidades públicas, y el 31 de agosto fue conocido por el Pleno de la Comisión, que resolvió solicitar al Presidente de la Asamblea Nacional que el indicado informe sea puesto en conocimiento del Pleno de la Asamblea.
5. Los principales hallazgos encontrados por la Subcomisión se encuentran dentro de las conclusiones que a continuación se transcriben:
  1. Desde la Constitución de 2008 se constata un incremento de la inversión y el gasto público que también se registra en las empresas públicas.
  2. La masa salarial aumentó en los últimos 15 años llegando a 8.897 millones de dólares en 2020 (10% del PIB). Los egresos en personal de educación, salud, defensa, policía nacional, universidades y escuelas politécnicas representan el 79% de ese gasto.
  3. Según información laboral del INEC a diciembre de 2019, de cada 100 plazas de trabajo 92 son generadas por el sector privado y 8 por el sector público.
  4. La eficiencia en la administración de las entidades y empresas públicas pudo haberse visto afectada por factores externos a su gestión.
  5. Si bien es legítimo, de parte del Gobierno Nacional, buscar una reducción del déficit fiscal cerrando u optimizando entidades públicas, la ausencia de informes que cumplan el artículo 55 de la Ley de Empresas Públicas imposibilita determinar si el cierre de estas entidades es la mejor decisión en la relación costo-beneficio; tomando en cuenta los ahorros en el PIB y PGE.
  6. La Subcomisión no pudo determinar en qué medida la decisión está determinada por las condicionalidades del financiamiento externo, particularmente del Convenio del Gobierno Nacional con el FMI y del préstamo vigente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Operación de Crédito EC-L1251: Programa de Apoyo a la Reforma de Empresas Públicas".
  7. Los decretos ejecutivos emitidos para la extinción, supresión, liquidación de entidades y empresas públicas podrían generar conflictos constitucionales y legales.
  8. De la información dada por el Viceministro del Sector Público, no se confirma si la disponibilidad de recursos para el pago de la desvinculación de los servidores y empleados de las entidades y empresas públicas en proceso de extinción y supresión, será suficiente para cubrir los montos por concepto de obligaciones laborales y de seguridad social.
  9. En el proceso analizado solo 10 entidades de las 22 requeridas enviaron información y solo 7 tenían vinculación directa con el mismo, por lo que podría violentar el marco legal de transparencia, acceso a la información pública y control político.

### III. NORMA IMPUGNADA

6. La norma impugnada es el Decreto Ejecutivo No. 1057, del 19 de mayo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República, dispone la extinción de la empresa pública, el mismo que se transcribe a continuación:

*"ARTÍCULO 1.- Disponer la extinción de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública - FEEP-, para lo cual serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el presente Decreto Ejecutivo, las disposiciones del Directorio en lo que fueren aplicables, y, subsidiariamente la Ley de Compañías.*

*Durante la liquidación de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública - FEEP-, a su denominación se agregará la frase "en liquidación".*

*ARTÍCULO 2.- En un plazo máximo de hasta sesenta (60) días contados desde la expedición del presente Decreto, el Gerente General de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública - FEEP-, en conjunto con la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP deberá efectuar las acciones necesarias con miras a que la empresa cuente con la mayor cantidad de activos líquidos a fin de que en el proceso de liquidación se puedan cubrir de forma expedita las obligaciones existentes, según el orden de prelación legal.*

*ARTÍCULO 3.- Fenecido el plazo previsto en el artículo anterior, Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública - FEEP-, entrará en proceso de liquidación; para lo cual, en un plazo máximo de hasta diez (10) días, el Directorio de la empresa deberá designar al liquidador correspondiente del tema enviada para el efecto por la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP.*

*Una vez designado el liquidador, este dispondrá de un plazo máximo de hasta ciento ochenta (180) días para llevar a cabo el proceso de liquidación.*

*ARTÍCULO 4.- Cumplido el plazo de liquidación previsto en el artículo anterior, el liquidador deberá transferir al Ministerio de Turismo todos los activos y/o pasivos, incluyendo los derechos litigiosos, de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública - FEEP-, en liquidación.*

*La referida transferencia se efectuará a través de una escritura pública celebrada entre el liquidador de la correspondiente empresa y el titular del Ministerio de Turismo o su delegado.*

*Efectuada la transferencia antes referida, le corresponderá al Ministerio de Turismo, la realización de los activos transferidos, si los hubiere, cuyo producto servirá para que la citada entidad continúe con la extinción de los pasivos de la empresa pública liquidada que se encuentren detallados en la correspondiente escritura pública de transferencia, conforme el orden de prelación de créditos establecido en el Código Civil.*

*La responsabilidad del Ministerio de Turismo no podrá exceder, en ningún caso, de los valores que recaude como producto de la realización de los activos que le fueren transferidos en función del presente artículo, incluyendo aquellos casos en los que los activos de la empresa pública liquidada fueren insuficientes para cubrir sus pasivos. El Ministerio de Turismo no será considerada, en ningún caso,*

*sucesor en derecho de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública – FEEP- en liquidación.*

*Los activos y pasivos que se transfieran al Ministerio de Turismo conforme las disposiciones precedentes serán tratados de forma independiente, sin que puedan confundirse con los del citado Ministerio.*

*Una vez realizados los activos y cubiertos los pasivos de la empresa pública cedente, el remanente de los activos, en caso de existir, quedará en propiedad del Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, conforme lo determina el artículo 63 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.*

*ARTÍCULO 5.- Al realizarse la transferencia de activos y pasivos prevista en el presente instrumento, se consideran cedidos, a favor del Ministerio de Turismo todos los derechos litigiosos de la empresa pública cedente, a fin de que el citado Ministerio ejerza la legitimación activa o pasiva, según sea el caso, en los referidos procesos.*

*ARTÍCULO 6.- Una vez efectuada la transferencia detallada en el artículo precedente, extíngase la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública – FEEP-.*

*DISPOSICIÓN FINAL. - De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo encárguese a la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, al Ministerio de Turismo, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Economía y Finanzas y a las demás autoridades de los Ministerios y Secretarías de Estado relacionados con su objeto.*

*El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de su fecha de suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.”*

#### **IV. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS**

##### Patrimonio cultural

7. Mediante Decreto No. 313, de 06 abril del 2010, se constituye la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública -FEEP-, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, operativa y de gestión, además, contempla lo siguiente:

*“Artículo 3.- Naturaleza de la empresa y nivel de calidad del servicio.- Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública -FEEP-, es una empresa en la cual hay una preeminencia de la búsqueda de rentabilidad social, por lo que el Estado Ecuatoriano podrá realizar a favor de la FEEP: contribuciones, subvenciones, aportes estatales, recursos obtenidos vía financiamiento, de forma que se garantice la continuidad del servicio público a ser brindado. El Ministerio de Finanzas podrá garantizar los empréstitos que la FEEP contrate para cumplir su objeto social de conformidad con la ley. El servicio ofrecido por Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública, FEEP, es calificado como público, por lo tanto, debe cumplir con las siguientes características: obligatoriedad, generalidad,*

*uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, y calidad*". (El énfasis es añadido).

8. Desde el 2016, el Tren Transandino Ecuatoriano forma parte de la Lista Indicativa a Patrimonio Mundial de la UNESCO, en la categoría de itinerario cultural, siendo ello la antesala a la postulación oficial del *Tren como Patrimonio Cultural de la Humanidad*.
9. La Constitución Política del Ecuador en su artículo 379 y la Ley Orgánica de Cultura en su artículo 64 determinan que los bienes del patrimonio cultural bajo titularidad pública son inalienables, inembargables e imprescriptibles, es decir, no son susceptibles de venta.
10. La Corte Constitucional para el periodo de transición, mediante Sentencia Interpretativa No. 0004-09-SIC-CC de fecha 24 de septiembre del 2009, referida al Caso No. 0007-09-IC, publicada en el Registro Oficial No. 50 del 20 de octubre del 2009, en la cual se procedió a realizar una interpretación al artículo 379 de la Constitución de la República, señala lo siguiente:

*"1) ¿Qué es el patrimonio cultural?*

*Según la UNESCO (Organización De las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) el patrimonio cultural, en su conjunto, abarca varias grandes categorías:*

*a.- el patrimonio cultural;*

*b.- el patrimonio cultural material;*

*c.- el patrimonio cultural mueble (pinturas, esculturas, monedas, manuscritos, etc.);*

*d.- el patrimonio cultural inmueble (monumentos, sitios arqueológicos, etc.);*

*e.- el patrimonio cultural subacuático (restos de naufragios, ruinas y ciudades sumergidas, etc.);*

*f.- el patrimonio cultural inmaterial (tradiciones orales, artes del espectáculo, rituales, etc.);*

*g.- el patrimonio natural (sitios naturales que revisten aspectos culturales como los paisajes culturales, las formaciones físicas, biológicas o geológicas, etc.)*

*h.- el patrimonio en situaciones de conflicto armado.*

*Constituye la herencia ancestral que cuenta la procedencia de una comunidad y la identifica; es el conjunto de creaciones que le distinguen de los demás pueblos y que le da identidad; son los valores espirituales, simbólicos, estéticos, tecnológicos; los bienes materiales que han aportado a la historia de pueblos, pero no solo lo antiguo es patrimonio cultural, lo son todas aquellas creaciones y manifestaciones permanentes que tienen valor artístico, estético, histórico, que va formando un acervo que forma la identidad de un pueblo".*

*(...)*

*"3) ¿Son o no los bienes del patrimonio cultural inalienables, inembargables e imprescriptibles?*

*La inalienabilidad, condición que impide la enajenación de bienes; la inembargabilidad, figura por la que un bien no puede ser sujeto de retención por disposición de autoridad competente; y la imprescriptibilidad, calidad por la que un bien no puede perder su valor o efectividad, son principios que se aplican de acuerdo a si los bienes del patrimonio cultural están o no en posesión del Estado. Cuando el Estado adquiere bienes que constituyen patrimonio cultural, que se encuentran en el dominio de particulares, inmediatamente éstos pasan a formar*

*parte del patrimonio cultural del Estado, y bajo dicha categoría no pueden, por ningún motivo, ser objeto de enajenación, embargo o prescripción”.*

11. A continuación, se transcribe el texto de la Decisión:

*“III. DECISION*

*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 para el período de transición, expide la siguiente:*

*SENTENCIA:*

*El artículo 379 de la Constitución de la República del Ecuador debe entenderse de la siguiente manera:*

*1. Los bienes culturales patrimoniales del Estado (en posesión del Estado) son inalienables, inembargables e imprescriptibles; por tanto, no son objeto de comercio.*

*2. Los bienes culturales patrimoniales (en posesión de particulares y no del Estado) pueden ser comercializados.*

*3. El Estado puede adquirir bienes culturales patrimoniales de propiedad de particulares por cualquier forma de adquisición legalmente prevista; en todo caso, éste tendrá una posición preferente.*

*4. En virtud del artículo 25 de las Reglas de Procedimiento, esta Sentencia Interpretativa tendrá efectos erga omnes y constituirá jurisprudencia obligatoria.*

*5. Notifíquese, publíquese y cúmplase”.* (El énfasis es añadido)

12. Por lo expuesto, los bienes de la Empresa de Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública -FEEP- no pueden ser vendidos y por ende, lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1057 en cuanto a realizar “*las acciones necesarias con miras a que la empresa cuente con la mayor cantidad de activos líquidos*” claramente es inconstitucional.

*Derecho a la seguridad jurídica*

13. Los artículos 76.1, 82 y 120.6 de nuestra Constitución se refieren al principio de seguridad jurídica.
14. El derecho a la seguridad jurídica tiene dos dimensiones, una formal y otra material. La dimensión formal tiene que ver con la existencia de normas previas, públicas y aplicadas por autoridades competentes. La dimensión material se refiere a la obligación de la Administración Pública de aplicar las normas jurídicas en el marco del ordenamiento jurídico y sus competencias.
15. El artículo 55 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante, LOEP) establece el procedimiento para la extinción de las empresas públicas, especificándose la obligación de contar con un informe del Directorio, procedimiento técnico que debe cumplirse con el fin de evitar la politización y la afectación de los intereses del Estado y de la sociedad en su conjunto. Correspondiendo al ente rector, en este caso al Ministerio de Turismo, solicitar al directorio de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública - FEEP- (artículo 9.2 de LOEP) la extinción, para lo cual se debía demostrar el cumplimiento de los fines y objetivos para los cuales fue creada la empresa pública, o la no conveniencia de su existencia para

los intereses nacionales, así como la imposibilidad de fusión con otra empresa.

16. De la información recibida por la Subcomisión para el seguimiento al proceso de extinción y liquidación de empresas y entidades públicas, mediante Oficio No. EMCOEP-GRGN-2020-0423-O, de 20 de julio de 2020, el Gerente General de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas señala que:

*"(...) no existe constancia en sus archivos de actas de sesiones de Directorio en las cuales el ministerio o institución rectora del área de acción de las empresas públicas haya puesto en conocimiento o consideración de los Directorios la liquidación de las empresas públicas extinguidas mediante Decretos Ejecutivos: No. 1055, 1056, 1057, 1058, 1059, 1060 y 1061 de 19 de mayo de 2020.*

17. Por lo citado, compete a ustedes como órgano jurisdiccional determinar si existió vulneración al principio de seguridad jurídica en la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1057, mediante el cual se pretende extinguir a Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública – FEEP-.

#### Principios de no regresión y progresividad

18. El artículo 11.4.8 de la Constitución desarrolla dos principios que son caras de la misma moneda: el de no regresión y el de progresividad de los derechos constitucionales. Esto significa que ninguna norma puede establecer políticas regresivas de derechos constitucionales, pudiendo solo desarrollar o mejorar el estatuto de derechos y las conquistas sociales, excepto si, existe una justificación estricta. De acuerdo a lo que ha manifestado la Comisión IDH, este principio supone la obligación de los Estados a garantizar un nivel mínimo de condiciones de vida digna y el compromiso con el desarrollo continuo y de los derechos humanos:

*"De manera que de ello se desprende que la obligación de los Estados miembros de observar y defender los derechos humanos de los individuos dentro de sus jurisdicciones, como lo establecen la Declaración Americana y la Convención Americana, los obliga, independientemente del nivel de desarrollo económico, a garantizar un umbral mínimo de esos derechos. El nivel de desarrollo podría ser un factor que entre en el análisis para la puesta en vigor de esos derechos, pero no se debe entender como un factor que excluya el deber del Estado de implementar estos derechos en la mayor medida de sus posibilidades. El principio de progresividad exige más bien que, a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Y, ello, porque garantizar los derechos económicos, sociales y culturales exige en la mayoría de los casos un gasto público destinado a programas sociales"<sup>1</sup>.*

19. La norma impugnada restringe y desconoce la progresividad de los derechos de los usuarios de los servicios de la empresa pública, de los ciudadanos y de los moradores de los cantones por donde pasa la línea del tren, como por ejemplo Alausi perteneciente a la provincia del Chimborazo, quienes junto con habitantes de otros cantones conformaron la Plataforma Nacional Ferrocarril Patrimonio Nacional, mediante la cual han realizado algunas acciones para que a través de sus representantes sea escuchadas sus necesidades en medios de comunicación y en entidades como la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Derecho a la motivación de los actos del poder público

20. El derecho a la motivación de los actos del poder público se encuentra establecido en el artículo 76 número 7, letra 1) de nuestra Constitución que señala:

*"76.7.1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados."*

21. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia No. 017-14-SEP-CC dictada dentro del caso No. 0401-13-EP, señaló que:

*"(...) Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto."*

*"(...) El parámetro de la lógica, se encuentra relacionado no solo con la coherencia que debe existir entre las premisas con la conclusión final, sino también con la carga argumentativa que debe existir por parte de la autoridad en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar."*

22. De los considerandos del Decreto Ejecutivo No. 1057, objeto de impugnación no se desprende que la decisión de extinguir la Empresa Pública Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública FEEP sea razonable, lógica o comprensible, por tanto, conforme a los parámetros dispuestos por la propia Corte Constitucional, no se podría considerar que la decisión de extinción ha sido debidamente motivada.

23. En cuanto a la lógica y la razonabilidad de la decisión de extinción, cabe resaltar que de la información recabada por la Subcomisión en una encuesta realizada por Ferrocarriles del Ecuador preguntó a los pasajeros cuanto gastaron en la ruta del tren, adicional al ticket. En 2018 se determinó que se generaban ventas por USD 1.344.000 y en 2019 USD 1.312.000, ingresos que beneficiaron alrededor de 180 emprendimientos

que se generaron alrededor de las paradas del tren. El cierre de esta empresa no ha considerado el desarrollo de las comunidades por donde pasaba el ferrocarril y los encadenamientos productivos, especialmente vinculados a las actividades turísticas, que se quedarían sin su principal fuente de generación (el tren).

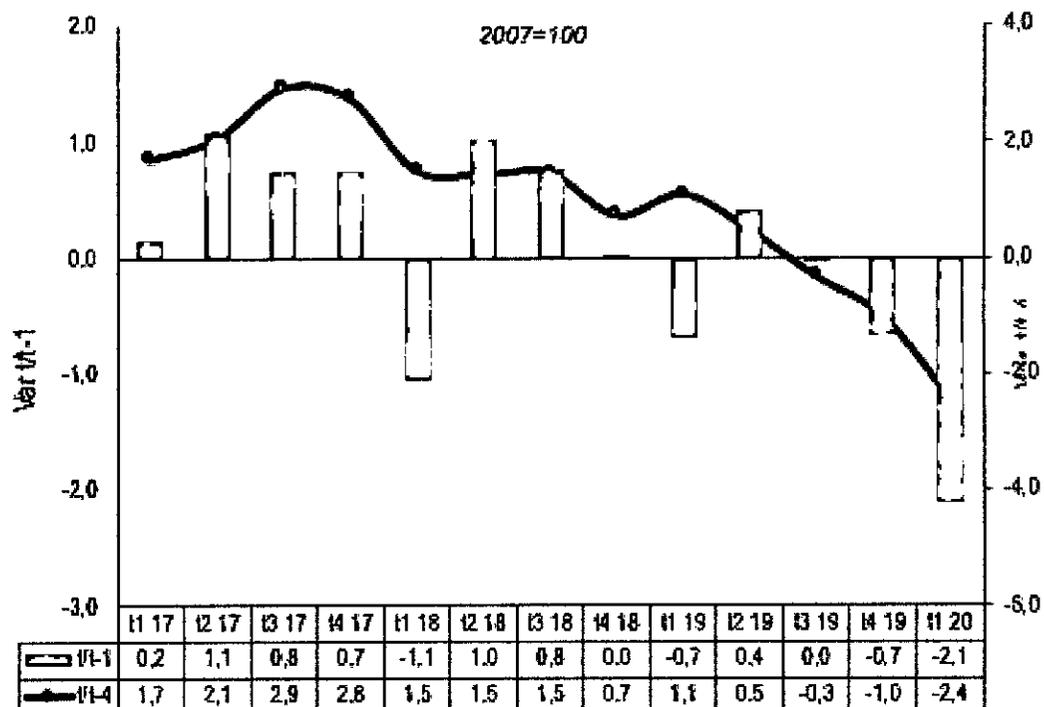
24. Adicionalmente, al ser bienes considerados de naturaleza patrimonial y por lo tanto su enajenación estar prohibida constitucionalmente, el Estado deberá designar al menos USD 8,1 millones para su custodia y mantenimiento en caso de extinción de la empresa (de acuerdo al informe de la Subcomisión), erogación que no es lógica, ni razonable los parámetros del deber ser de la motivación; en el supuesto de no estar brindándose el servicio, por no trasladarse las funciones a otra entidad dentro del Decreto Ejecutivo.

#### Derechos constitucionales de trabajadores y funcionarios públicos

25. Los artículos 33, 326.1.2.16 de la Constitución, establecen la obligación del Estado de impulsar el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo, la irrenunciabilidad de los derechos laborales y la obligación de cumplir regulaciones en favor de los trabajadores y servidores públicos.
26. El gobierno nacional sostiene, como parte de su política de austeridad y reestructuración institucional, que es necesario realizar una optimización de entidades con el fin de garantizar eficiencia, eficacia y sobre todo sostenibilidad en la Administración Pública. Parte de este propósito se plasma en el Decreto Ejecutivo No. 135 de 01 de septiembre de 2017, en el cual se dispone en su artículo 1, que las normas de austeridad del gasto público son de aplicación obligatoria para todas las instituciones descritas en el artículo 225 de la Constitución de la República, incluidas las empresas públicas de la Función Ejecutiva.
27. Durante los últimos dos años, el país ha experimentado un desempeño poco dinámico de su economía, producto de factores externos e internos. La recuperación registrada en los datos oficiales de 2017 no pudo sostenerse y en 2019 la economía ecuatoriana apenas creció un 0,1%. El primer trimestre de 2020 no muestra señales de recuperación y, sin que se presenten aún los efectos de la pandemia COVID 19, la economía del país decreció en -2,4%, en relación con ese mismo trimestre en 2019.
28. El efecto de la suspensión de las actividades productivas en el país, como resultado de la pandemia y la incertidumbre internacional, son dos de los efectos determinantes en las previsiones macroeconómicas. Se prevé que el Producto Interno Bruto para el año 2020 presente un decrecimiento interanual que se encuentre en el rango de -7,3% (USD 66.678 millones en valores constantes) a -9,6% (USD 65.015 millones) (BCE, 2020). Antes de la pandemia el Banco Central del Ecuador preveía que el PIB en 2020 crecería 0,57%.

#### **Gráfico No. 1: Tasas de variación trimestral del Producto Interno Bruto- PIB (2017-2020)**

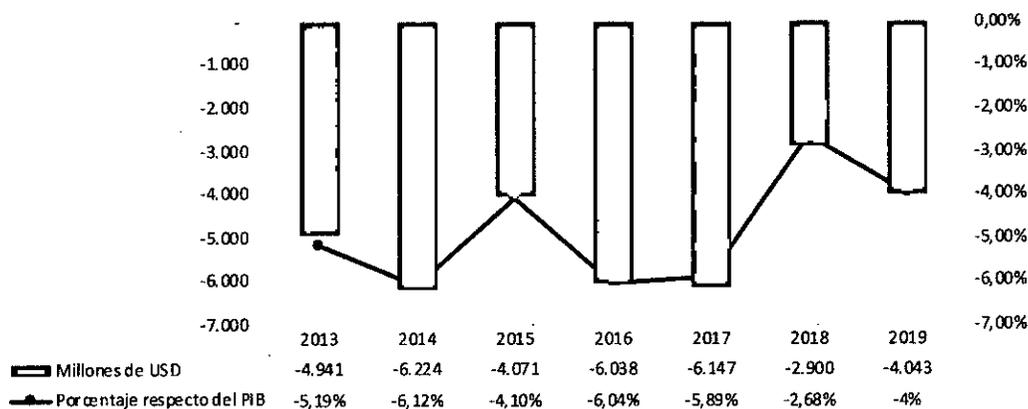
47)



Fuente: Banco Central del Ecuador

29. El déficit fiscal ha sido la preocupación central del gobierno en estos 3 últimos años, dejando de lado otros importantes aspectos de la economía. Desde el año 2008 el país registra incrementos de déficit fiscal que llegarán a ubicarse en 5,2% del PIB en 2013 y 6,1% en 2014, estos años también se registraron los más altos porcentajes de inversión pública respecto al PIB. A pesar de las medidas adoptadas, 2019 cerró con un déficit fiscal de USD 4.043 millones, 4% del PIB; esto es, USD 1.143 millones superior al déficit registrado en 2018, lo cual deja constancia que, distinto a sus intenciones, el gobierno no ha reducido el porcentaje de déficit como lo anunció. A esto debe sumarse que los ingresos tributarios durante 2019 cayeron 5% como consecuencia la remisión tributaria de 2018.

**Gráfico No. 2: Evolución del déficit fiscal (2013-2019)**



Fuente: Ministerio de Finanzas /Banco Central del Ecuador

30. En cuanto al empleo, se ha mantenido una tendencia de deterioro de su calidad. El porcentaje de empleo adecuado en diciembre de 2019 fue de 38,3%, un nivel menor al de 2017 cuando se ubicaba en 42,3%. La tasa de desempleo se mantiene en niveles bajos (3,8% en diciembre de 2019), un fenómeno estructural en el país donde pocas personas pueden darse el lujo de mantenerse sin empleo por un par de meses e inmediatamente se disponen a realizar actividades informales para asegurar sus ingresos, por ello la tasa de subempleo ha aumentado este último año hasta ubicarse en 17,8%. Esto también se muestra en el nivel de empleo en el sector informal que se ubica en 46,7%, el punto más alto desde que se tiene una serie comparable.
31. En contraposición al criterio del gasto que representan el mantener las empresas públicas para el Estado y en cuanto a los fondos con los cuales se pretende cubrir los derechos laborales de los trabajadores, la Subcomisión en su informe señala lo siguiente:

*“Las empresas públicas, dentro del Sector Público No Financiero (SPNF), muestran un superávit por los resultados de las petroleras y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) de alrededor de 1,4% del PIB (2000-2018). Pero las empresas restantes arrojan un déficit promedio del 1% del PIB (aproximadamente USD 1.075 millones) durante ese mismo periodo. El monto estimado de recursos del presupuesto requerido para la gestión de las empresas públicas de la función ejecutiva fue de aproximadamente 4,2% del PIB en 2018, donde los salarios de las empresas públicas representaron el 0,9% del PIB (BID, 2019).*

*Entre 2012 y mayo de 2020, las ocho empresas públicas en liquidación tienen pérdidas acumuladas por USD 692 millones. Tame, Ferrocarriles del Ecuador y la Unidad Nacional de Almacenamiento tienen USD 605,3 millones en pérdidas, representando el 87,4%. Mientras que las empresas restantes tienen pérdidas por USD 86,8 millones, es decir el 12,6% del total. Durante este mismo periodo (2012-mayo 2020), el Estado Central destinó USD 794 millones para estas empresas.*

*Según la información que consta en el proyecto de inversión denominado “Desvinculación de Personal de 8 empresas públicas coordinadas por EMCO EP para optimizar el tamaño del Estado”, en 2019 las empresas consideradas para liquidación muestran resultados netos de USD -152,6 millones, que representan el 0,1% el PIB o el 0,4% del Presupuesto General del Estado de ese año (en 2018 y 2017, los resultados netos fueron de USD -230,3 millones y USD -292, 6 millones, respectivamente). Durante 2019, las empresas que tuvieron mayores resultados negativos fueron Tame USD -45 millones, Ecuador Estratégico USD -42 millones y Ferrocarriles del Ecuador USD -23 millones.*

#### **Ingresos y gastos de las 8 empresas públicas (2019)**

N°	Empresa Pública	Ingresos	Gastos	Resultado Neto
1	Correos del Ecuador CDE EP	20.987.983,82	20.866.947,96	121.035,86
2	Centro de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP	2.616.910,38	2.541.208,61	75.701,77

3	Ferrocarriles del Ecuador FEEP	1.567.098,20	44.156.906,29	- 42.589.808,09
4	Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP	4.633.917,65	28.568.041,63	- 23.934.123,98
5	Medios Públicos de Comunicación del Ecuador Medios Públicos EP	12.876.176,77	32.827.800,38	- 19.951.623,61
6	Empresa Pública Siembra EP	5.420.934,65	14.490.196,79	- 9.069.262,14
7	TAME Línea Aérea del Ecuador EP	99.338.620,18	145.032.149,53	- 45.693.529,35
8	Unidad Nacional de Almacenamiento UNA EP	25.399.077,77	36.968.139,74	- 11.569.061,97

Fuente: Proyecto de Inversión "Desvinculación de Personal de 8 empresas públicas coordinadas por EMCO EP para optimizar el tamaño del Estado"

32. En el Decreto Ejecutivo No. 1057 objeto de impugnación no se incluyen normas especiales para la protección y resolución de la situación de los trabajadores y funcionarios públicos de la Empresa Ferrocarriles del Ecuador, Empresa Pública -FEEP- esta omisión inducen a la renuncia automática de derechos laborales, afecta la obligación del Estado de garantizar una política de empleo pleno y deja fuera del espacio de negociación a los trabajadores y funcionarios públicos de la institución, como consecuencia se afecta la estabilidad económica y social de todos quienes integran la institución, afectando el derecho a la vida digna establecido en el artículo 66.2 de nuestra Constitución.

#### V. PRETENSIÓN

En virtud de lo analizado, espero reforzar los argumentos que sostienen la necesidad de que en el presente caso se apliquen las normas constitucionales y disposiciones establecidas en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

De acuerdo a lo que determina el artículo 12 de la LOGJCC, solicito se tenga en cuenta este alegato escrito de *amicus curiae*, y que se me escuche en la audiencia pública para la resolución de esta causa, en el caso de que la demanda sea admitida a trámite.

#### VI. PEDIDO DE PARTICIPAR EN AUDIENCIA

Por ser un asunto que debido a su naturaleza pública es de mi interés se me permita participar en la Audiencia Pública, cuando se convocada, para de esta manera exponer mis argumentos.

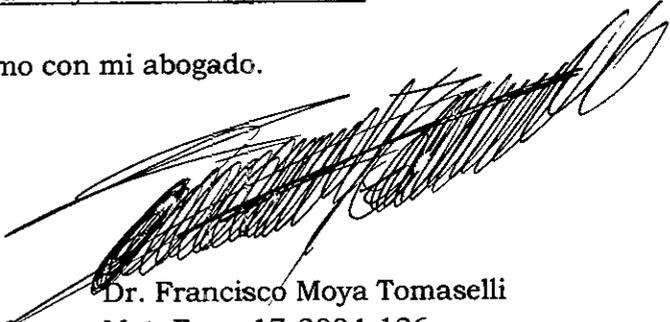
**VII. NOTIFICACIONES**

Solicito que las notificaciones que me correspondan en la presente acción, se las envíe a la casilla judicial 4581 y a los correos electrónicos [pabel.munoz@asambleanacional.gob.ec](mailto:pabel.munoz@asambleanacional.gob.ec) y [drmoyafrancisco@yahoo.es](mailto:drmoyafrancisco@yahoo.es).

Sírvase proveer conforme lo solicitado, firmo con mi abogado.



Pabel Muñoz L.  
**Asambleista por la provincia de Pichincha**



Dr. Francisco Moya Tomaselli  
Mat. Foro: 17-2004-126

	<b>SECRETARÍA GENERAL DOCUMENTOLOGÍA</b>
Recibido el día de hoy.....	14 SEP 2023
..... a las.....	09:51
Por.....	Anny
Anexos.....	sin Anexos
..... FIRMA RESPONSABLE	