



Acción Pública de Inconstitucionalidad Nro. 25-22-IN

Juez ponente: Richard Ortíz Ortíz

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Ivonne Patricia Naranjo Lema, Procuradora Judicial del señor Dr. Francisco Javier Poveda Almeida, Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P., dentro de la Acción Pública de Inconstitucionalidad Nro. 25-22-IN y en contestación a la demanda planteada en contra de mi representada, comparezco y manifiesto lo siguiente:

1. AUTORIDAD SUSTANCIADORA:

Las autoridades que sustancian la presente acción pública de inconstitucionalidad Nro. 25-22-IN son los jueces constitucionales Doctores Carmen Corral, Daniela Salazar y Richard Ortíz (Juez ponente).

2. DATOS DE LA DEMANDADA:

2.1. GENERALES DE LEY DEL GERENTE GENERAL

Mis generales de ley, en calidad de Procuradora Judicial del señor Gerente General y Representante Legal de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P., son los siguientes:

IVONNE PATRICIA NARANJO LEMA, con cédula de ciudadanía No. 172177707-4, de estado civil soltera, de 34 años de edad, de ocupación abogada, con domicilio laboral en la calle: Av. Mariscal Sucre, 170147 y Mariana de Jesús, cantón Quito, provincia de Pichincha, con correo electrónico inaranjo@emaseo.gob.ec por los intereses que represento en calidad de Procuradora Judicial del señor Gerente



General y representante legal de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P.

2.2. DATOS DE LA EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE ASEO, EMASEO EP

La Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P. es una entidad de derecho público, creada mediante ordenanza municipal Nro. 0309 de 16 de abril de 2010, publicada en el Registro Oficial Nro. 186 de 5 de mayo de 2010, al amparo del artículo 3 de la Ley Orgánica de las Empresas Públicas, como institución municipal encargada del barrido y recolección de residuos sólidos domiciliarios e industriales no peligrosos, barrido del espacio público y transporte de residuos dentro del Distrito Metropolitano de Quito, entre otros, brindando y garantizando el servicio mediante la aplicación de la normativa legal vigente.

2.3. NÚMERO DE REGISTRO ÚNICO DE CONTRIBUYENTES -RUC-.

La Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P., tiene el Registro Único de Contribuyentes Nro. 1768155310001.

3. DISPOSICIONES ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONALES:

Dentro del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P. expedido mediante la Resolución Nro. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019 por el Directorio institucional, contempla los siguientes artículos:

“(...) Art. 58.- Casos de cesación definitiva.- Los servidores cesarán definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...) l) Por compra por renuncia por indemnización; (...)”.



“(…) Art. 67.- Cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización.- La Empresa podrá establecer los planes de compras de renunciaciones obligatorias con indemnización, debidamente presupuestada, en virtud de los procesos de reestructuración, optimización o racionalización de la misma. (…)”

A su vez, a criterio de los señores Ximena Elizabeth Riera Campos, Soraya de los Ángeles Analuisa Estévez, Jesús César Simba Cevallos y Patricia Esmeralda Zabala García, han interpuesto la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la normativa referida alegando:

“(…) permitir que la misma institución empleadora regule, vía reglamento, las condiciones laborales de sus servidores, implica tolerar que se reemplace, de forma inconstitucional, la labor que solo le corresponde al legislador (…). Esa clase de distinciones normativas no autorizadas por la Constitución violan el derecho a la igualdad (…)”

Sin embargo, como es de conocimiento de los señores jueces constitucionales, la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P. -en adelante EMASEO-, de conformidad con el artículo 1 de Ley Orgánica de Empresas Públicas -LOEP-, está regulada por dicha ley, por ello, entre otros aspectos, la gestión laboral de la Empresa se sujeta a sus disposiciones, que en su artículo 17 establece:

“Art. 17.- Nombramiento, contratación y optimización del talento humano.- La designación y contratación de personal de las empresas públicas se realizará a través de procesos de selección que atiendan los requerimientos empresariales de cada cargo y conforme a los principios y políticas establecidas en esta Ley, la Codificación del Código del Trabajo y las leyes que regulan la administración pública.

El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los



mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas.” (Énfasis agregado)

Lo expuesto, concuerda con la disposición de la letra b) del artículo 147 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito que manda:

“Art. 147.- Deberes y atribuciones del Directorio.- Son deberes y atribuciones del Directorio de una empresa pública metropolitana: (...) b. Dictar los reglamentos, resoluciones y normas que garanticen el funcionamiento técnico y administrativo y el cumplimiento de los objetivos de la empresa pública metropolitana (...).”

En este sentido, se establece que el Directorio institucional fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas, motivo por el cual es errado considerar que se ha reemplazado, de forma inconstitucional, la labor del legislador, ya que ha sido la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas que ha determinado la competencia del Directorio para regular la normativa interna de EMASEO EP.

A su vez, es necesario que los señores Jueces constitucionales conozcan que la aplicación, por parte de EMASEO EP, de las disposiciones del Reglamento Interno señalado, ocurrió el 02 de diciembre de 2019, fecha en la cual, como hasta la presente fecha, conforme con el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdicciones y Control Constitucional -LOGJCC-, los artículos 58 y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P. se presumieron y presumen constitucionales, lo expuesto, ratificado incluso cuando hasta la presente fecha no ha existido declaratoria de inconstitucionalidad alguna por parte de la Corte Constitucional del Ecuador, que separe del ordenamiento jurídico, las disposiciones reglamentarias señaladas.



Incluso, más aún cuando hoy, por medio de la presente acción pública de inconstitucionalidad, se pretende cumplir con el examen de constitucionalidad por parte de los señores jueces constitucionales, con el afán de permitir o no la permanencia de las disposiciones objeto de dicha acción dentro del ordenamiento jurídico.

A su vez, dentro de la demanda de la presente acción, se refiere al contenido de la sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, relacionado con la declaratoria de inconstitucionalidad de la obligatoriedad de la compra de renuncias con indemnización establecida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, satanizando esta figura de manera integral y desconociendo que la Corte Constitucional ha aclarado que:

“(...) Establecidos estos puntos, en el presente caso se ha indicado con insistencia que lo que ha tornado inconstitucional a la norma impugnada es la obligatoriedad de la aplicación de la compra de renuncia con indemnización. Por estos motivos, no cabe realizar una declaratoria de inconstitucionalidad de toda la disposición impugnada sino únicamente de las frases que la caractericen de tal manera. Esto quiere decir que, en lo demás, la regulación de la compra de renuncias con indemnización establecida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, seguirá vigente siempre y cuando no se lo aplique de forma obligatoria. (...)”. (énfasis me corresponde)

Entonces, la figura de la compra de renuncia con indemnización se mantiene dentro del ordenamiento jurídico –RGLOSEP-, sin embargo, lo que se ha eliminado es su obligatoriedad, pese a ello, los accionantes pretenden que los señores Jueces Constitucionales, declaren inconstitucional el contenido del Art. 58 del Reglamento Interno de EMASEO que manda *“(...) Los servidores cesarán definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...) l) Por compra por renuncia por indemnización;*



(...); siendo esta norma, totalmente constitucional y, en consecuencia, su improcedencia de una declaratoria en contrario.

Por otro lado, los accionantes, dentro de su pretensión, han planteado que:

*“(...) Así también, **pedimos** a la Corte Constitucional que, conforme los artículos 5, 95 y 96, número 4, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al declararse la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, la Magistratura otorgue a esa decisión efecto retroactivo o ex tunc, a fin de **preservar la plena vigencia de los derechos constitucionales** que se han vulnerado por la aplicación de la obligatoriedad de la compra de renuncia con indemnización para los servidores de carrera de EMASEO E.P. De este modo, se deberán **retrotraer los efectos de la sentencia al 8 de noviembre de 2019** fecha en la cual EMASEO EP aprobó la Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019 que contiene el Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (...)*

De este modo, y conforme lo establecido en el artículo 137 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, toda vez que los accionantes somos las personas directamente lesionadas en nuestros derechos de orden laboral por la aplicación de la figura de la compra de renuncia con carácter obligatorio, (...) pedimos (...) el restablecimiento de nuestros derechos disponiendo a EMASEO EP que se nos reincorpore a nuestros puestos de trabajo como servidores de carrera administrativa imponiendo las medidas de reparación integral a las que haya lugar (...)”.

En este sentido, señores Jueces Constitucionales, es pertinente realizar las siguientes puntualizaciones:



- La declaratoria de inconstitucionalidad es una alternativa de *última ratio* que es recurrida, únicamente, cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación del acto normativo impugnado al ordenamiento constitucional, que recae ante los jueces de la Corte Constitucional conforme con la disposición del número 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador. A su vez, considerando que el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la finalidad del control abstracto de constitucionalidad es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

En este sentido, es indebido que se pretenda atender una presunta lesión individual de los accionantes, ya que ese no es el fin sino el de conseguir la satisfacción del interés general, por ejemplo, de todos los servidores de EMASEO EP, a fin de que los actos normativos, presuntamente inconstitucionales, se encuentren en armonía con el ordenamiento constitucional.

En este sentido, la Sentencia de la Corte Constitucional No. 002-15-SIN-CC, dentro del caso No. 0017-12-IN, sobre la finalidad de la acción de inconstitucionalidad establece:

“En este tipo de procesos no se atiende la lesión individual que exhibe el legitimado activo, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general, que los actos normativos guarden armonía con el ordenamiento constitucional, es decir lo que se persigue es preservar la supremacía constitucional, por ello los efectos y las características de una sentencia de inconstitucionalidad generan como efecto la validez, invalidez o condicionamiento de la disposición jurídica, según sea el caso, pero con efecto erga omnes.”



Los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad de norma, generan como efecto el condicionamiento de la disposición jurídica, según sea el caso, *erga omnes*, conforme con el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador, máximo garantista de los derechos constitucionales, plasmado en el control de constitucionalidad consagrado en el número 4 del Art. 96 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdicciones y Control Constitucional¹.

A su vez, lo expuesto coincide con:

“(...) En general, por tanto, las decisiones de la jurisdicción constitucional son de carácter constitutivo, tiene efectos prospectivos, ex nunc o pro futuro, es decir, que no se remontan al momento de la promulgación de la ley considerada inconstitucional, de manera que las relaciones jurídicas consolidadas o cumplidas no pueden ser modificadas por la sentencia de inconstitucionalidad. Por tanto, los efectos producidos hasta el momento de la anulación de la ley se consideran válidos. En consecuencia, la ley declarada inconstitucional por un juez constitucional en el sistema concentrado de control de constitucionalidad, debe considerarse como un acto válido que ha producido efectos completos hasta su anulación o declaración de invalidez por la Corte. (...)”².

¹ LOGJyCC: Art. 96.- Efectos del control de constitucionalidad.- Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: (...) 4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales.

² Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Flores Pantoja, Rogelio y otros. La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, pg. 170. Búsqueda realizada en el enlace: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4633/8.pdf>; el 30 de junio de 2022, a las 15:10.



- Dentro de la sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, referida por los accionantes, en la que se declara la inconstitucionalidad de la forma “obligatoria” de la regulación de la compra de renunciaciones con indemnización establecida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, y no de la “figura” de compra de renunciaciones como tal, pese al alcance de dicha declaratoria que correspondía al contenido del Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, los jueces constitucionales correspondientes, considerando el fin de la acción de inconstitucionalidad y pese a su resolución favorable, no establecieron reparación alguna a favor de los miles de servidores de las instituciones que aplicaron la figura de compra de renunciaciones obligatorias con indemnización ya que, el hacerlo, se consideraría claramente una oposición y desnaturalización de la acción de inconstitucionalidad.

Por ello, en el supuesto no consentido que la Corte Constitucional del Ecuador, declare la inconstitucionalidad de los artículos 58 y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO E.P. considerar que su aplicación tendría el carácter retroactivo, vulnera cualquier tipo de resolución y conclusión lógica y constitucional. Además, el retrotraer los efectos de la sentencia conforme el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es inadecuado y lesivo para el Estado y quienes fueron separados de la función pública debido a que se generaría un desconcierto que, alejado de garantizar los derechos de las personas, su consecuencia sería generar su regresión o afectación al interés general, o crear un precedente para casos de servidores públicos desvinculados, en cualquier tiempo, y a nivel nacional.

Por ello, le corresponderá establecer a la Corte Constitucional del Ecuador los efectos de su decisión. El artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que los efectos de las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad



“surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”.

Es pertinente recalcar que la finalidad de la declaratoria de constitucionalidad, con efecto retroactivo, es preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales y la plena vigencia de los derechos constitucionales, lo que se ha garantizado plenamente puesto que tal como consta en la certificación Nro. GADDMQ-EMASEO-DAT-2022-0001-CERT Quito, de 30 de junio de 2022, emitido por la Dirección Administrativa y de Talento Humano, desde la fecha de declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 incorporado en el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público **NO se ha realizado compra de renuncia con indemnización con el carácter de obligatoria** a ningún servidor público de carrera de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP, garantizando los derechos constitucionales de todos los trabajadores que forman parte de esta empresa pública.

Así mismo la disposición del artículo 95 de la LOGJCC determina que dicho efecto retroactivo no debe afectar a la seguridad jurídica, ni al interés general, lo que en el presente caso, no se cumpliría, ya que su aplicación se tornaría obligatoria vulnerando los derechos de los servidores públicos que actualmente ocupan las partidas de aquellos servidores desvinculados a través de la compra de renuncia obligatoria, así como una afectación al erario público, por cuanto se generarían pagos por medidas de reparación a los servidores desvinculados por compras de renunciaciones obligatorias e indemnizaciones a los servidores



públicos que se desvincularían a consecuencia de la decisión de la Corte Constitucional de Ecuador, en caso que resultare favorable a la petición de los accionantes.

Por otro lado, señores Jueces constitucionales, llama la atención que los accionantes, con la presente acción pública de inconstitucionalidad, pretendan desconocer la naturaleza de dicha acción, ya que, conforme con el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que: *"Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial."*, en ese sentido, los accionantes se encontraban habilitados para iniciar las acciones legales correspondientes en contra de los actos administrativos mediante los cuales se cumplió la compra de las renunciaciones con indemnización de manera obligatoria, ejercer su derecho de defensa y contradicción, a través de los medios de impugnación adecuados, por medio de los cuales se practicará y realizará el control de legalidad de dicha actuación, conforme con los artículos:

Código Orgánico General de Procesos:

"Art. 150.- Reglas especiales en materia laboral. La o el trabajador podrá demandar a la o el empleador, en el mismo libelo, por obligaciones de diverso origen.

Si se trata de reclamaciones propuestas por varias o varios trabajadores contra una o un mismo empleador, podrán formular una sola demanda siempre que designen dentro del proceso un procurador común.



Para efectos de la fijación de la cuantía se considerará solo el monto de la mayor reclamación individual. En los procesos laborales solo procederá la reconvencción conexas.”

“Art. 326.- Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:

La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos. (...)”

Codificación del Código de Trabajo.

"Art. 575.- Trámite de las controversias laborales.- Las controversias individuales de trabajo, se sustanciarán en procedimiento sumario conforme lo prevé el Código Orgánico General de Procesos".

Por lo tanto, es evidente que, al amparo de las normas anteriormente invocadas y de los antecedentes previamente expuestos, no existe duda de que los accionantes contaron con los mecanismos de defensa administrativa y judicial adecuados y eficaces para proteger los derechos que se alegan han sido violentados, en el presente caso, los de activar los reclamos y recursos en sede administrativa y los de acudir a los jueces ordinarios especializados en materia laboral o contenciosa administrativa, puesto que el ordenamiento legal establece el trámite específico para este tipo de conflictos.

Sin embargo, en el presente caso, los accionantes pretenden que, en vista de que han perdido su derecho a iniciar el proceso por no realizar dichos actos dentro del tiempo determinado para el efecto, hoy los señores Jueces



Constitucionales, hagan caso omiso de dicha caducidad y, mediante sentencia constitucional, reactiven su omisión.

4. SOLICITUD DE AUDIENCIA:

Conforme con la disposición contenido en el Art. 87 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a que cualquier interviniente dentro del proceso constitucional puede solicitar que se convoque una audiencia pública ante el Pleno a fin de exponer, clarificar, sustentar o profundizar los argumentos, solicito que se convoque a la audiencia respectiva.

5. PRETENSIÓN:

Por lo expuesto, señores Magistrados, solicito que deseche la presente acción de inconstitucionalidad, por improcedente y carente de fundamentos jurídicos, puesto que no se configuran los preceptos enmarcados en el artículo 75 en adelante de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Lo expuesto, debido a que por el transcurso del tiempo desde que rige esta medida se han consolidado situaciones jurídicas en EMASEO que empleó esta medida y también en los propios servidores y servidoras públicos, por lo que una aplicación retroactiva, como lo pretenden los accionantes no es viable al haberse implementado una serie de cambios en la administración pública; en consecuencia, a partir de dicha emisión de esa decisión, se expulsaría del Reglamento Interno de EMASEO la figura de la compra de renuncia con indemnización de forma obligatoria.

6. AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:

Autorizo a la abogada Isabel Barba para que, a nombre y representación de EMASEO E.P. suscriba cuanto escrito sea necesario y asista a las diligencias y audiencias correspondiente, en defensa de los intereses que represento.



Las notificaciones que me correspondan las recibiré en los casilleros electrónicos: 172177707-4 y 172407966-8; así como en los correos electrónicos: fpoveda@emaseo.gob.ec; inaranjo@emaseo.gob.ec; mbarba@emaseo.gob.ec; frobayo@emaseo.gob.ec; y, notificacionesjudiciales@emaseo.gob.ec.

Firmo conjuntamente con mi abogada patrocinadora debidamente autorizada.

Abg. Ivonne Naranjo Lema
PROCURADORA JUDICIAL
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE ASEO EMASEO E.P.
Mat. Prof. 17-2013-814 F.A.

Abg. Isabel Barba Bailón
Mat. Prof. 17-2016-1444 F.A.P.