

Quito, D.M., 27 de junio de 2024

## CASO 68-20-IN

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

#### SENTENCIA 68-20-IN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, al no evidenciar una contradicción con las normas establecidas en los artículos 66 número 4 y 11 número 2 de la Constitución referentes al derecho y principio de igualdad y al no evidenciar un trato diferenciado que constituya discriminación. Adicional a ello, esta Corte analiza las diferencias entre servidores públicos y obreros, la naturaleza de la vinculación de un servidor público y las razones por las cuales no cabe la contratación colectiva para este tipo de personal.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 16 de julio de 2020, Jorge Patricio Tenesaca Rojas, presidente del Colectivo Sindical Red de Trabajadores de la Industria Eléctrica del Ecuador “ENLACE” y secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa Eléctrica Regional CENTROSUR (“**accionante**”)<sup>1</sup>, presentó una demanda de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**artículo impugnado**”).
2. El 3 de septiembre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional<sup>2</sup> admitió a trámite la acción planteada y dispuso que la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
3. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa, correspondiendo su sustanciación al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 16 de noviembre de 2023 y solicitó informes a las entidades accionadas.

<sup>1</sup> En el párr. 16 del auto de admisión de la CCE se solicitó al legitimado activo que acredite la calidad en la que compareció. Con escrito de fecha 16 de septiembre de 2020, el legitimado activo agregó su nombramiento como secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa Eléctrica Regional “CENTROSUR”. Sin embargo, respecto a su alegada calidad como presidente del Colectivo ENLACE no agregó ninguna información por considerar que es un colectivo de hecho.

<sup>2</sup> La Sala estaba integrada por el juez constitucional Alf Lozada Prado y los entonces jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes.

4. El 22 de noviembre de 2023, la Asamblea Nacional del Ecuador y la Presidencia de la República presentaron sus informes.
5. El 23 de noviembre de 2023, la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP presentó su informe.

## **2. Competencia**

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución (“CRE”) y el artículo 75, número 1 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## **3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda**

7. En su demanda, el accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”), norma que fue emitida por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009. La disposición impugnada establece:

**Art. 26.- Contrato colectivo.-** En las empresas públicas o en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos están excluidos de la contratación colectiva el talento humano que no tenga la calidad de obreros en los términos señalados en esta Ley, es decir, los Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, en general quienes ocupen cargos ejecutivos, de dirección, representación, gerencia, asesoría, de confianza, apoderados generales, consultores y los Servidores Públicos de Carrera.

Las cláusulas de los contratos colectivos que fuesen contrarias a las disposiciones contenidas en esta Ley o en las limitaciones contenidas en el Mandato Constituyente No. 8 expedido el 30 de abril de 2008, serán declaradas nulas y no obligarán a la empresa.

Los representantes de las empresas públicas serán personal y pecuniariamente responsables por la aceptación, suscripción o ejecución de cláusulas de contratación colectiva pactadas al margen o en desacato de las disposiciones contenidas en la presente Ley. El Estado ejercerá las acciones de nulidad y repetición, de ser del caso, en contra de los representantes que dispusieron, autorizaron o suscribieron dichos contratos.

## **4. Pretensión y fundamentos**

### **4.1. Del accionante**

8. El accionante sostiene que el artículo impugnado es contrario a las disposiciones de los artículos 3, 6, 10, 11 números 2, 3, 4, 6, 8 y 9; 33, 66.4, 82, 84, 326, 417, 424 y 427

de la Constitución; así como al artículo 4 del Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva de 1949 (núm. 98); el artículo 2 y 3 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 (núm. 111); y, en contra del preámbulo y los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

9. No obstante, a las referencias normativas citadas, en lo principal, el accionante dirige sus argumentos contra la norma impugnada con fundamento en las siguientes normas constitucionales:

**9.1 Igualdad y no discriminación** (art. 11.2 y 66.4 CRE): La norma impugnada discrimina a los servidores de carrera de las empresas públicas, al excluirlos del derecho a la contratación colectiva. Dado que este sería un “derecho reconocido a todos los trabajadores en general, independientemente de aquella división de trabajo intelectual o manual ya reconocida universalmente como absurda y por ello obsoleta”.<sup>3</sup>

**9.2 Contratación colectiva** (art. 326.13 CRE): Considera que la Constitución permite que se establezcan **excepciones** a la contratación colectiva, pero que solo “era posible en los casos de personas que ejercen la potestad directiva de las empresas públicas y no sobre un sector laboral que está igualmente regulado por el Código del Trabajo”. A criterio del accionante, lo que varía en la condición laboral dentro de las empresas públicas es simplemente una denominación genérica de “servidor de carrera” en lugar de “empleado”.<sup>4</sup> Por lo que, a todas las personas que realizan sus labores en una empresa pública les correspondería ser parte de la contratación colectiva.

10. Además, el accionante cita un informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para Ecuador de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, en la que “la Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar que, de conformidad con el artículo 6 del Convenio, los servidores públicos que no trabajan en la administración del Estado disfruten del derecho de negociación colectiva”.<sup>5</sup>

11. Por último, el accionante no presenta argumentos sobre las demás disposiciones que alega vulneradas, resumidas en el párrafo 8.

<sup>3</sup> Demanda de inconstitucionalidad, pág. 9.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Informe III (Parte 1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, pág. 142.

#### **4.2. De la Asamblea Nacional del Ecuador**

- 12.** El 12 de noviembre de 2020, la Asamblea Nacional, como antecedente de la norma impugnada y de las funciones y actividades de las empresas públicas, manifiesta que la LOEP:

surgió por la necesidad de buscar ligar la producción económica a las necesidades sociales, de crecimiento y generación de empleo, fomentar la lealtad empresarial y la sana competencia para proteger los intereses del país y de los usuarios. Esta normativa de iniciativa del Ejecutivo fue socializada profundamente y sistematizada a conciencia por la Comisión de Desarrollo Económico y Producción, con la participación los Organismos de Control, Ministerios, Instituciones, Empresas, Organizaciones Sindicales, Gremiales, Colegios de Profesionales y la participación de los diversos actores sociales que fueron recibidos en Comisión General en un Foro Nacional realizado en la ciudad de Guayaquil (sic).<sup>6</sup>

- 13.** Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación (arts. 11.2 y 66.4 CRE), indica que las diferentes modalidades laborales establecidas en la LOEP no serían “un mecanismo de discriminación, mucho menos el menoscabo de derechos de los trabajadores”, dado que las diferencias estarían fundamentadas en la naturaleza de las actividades que se realizan en una empresa pública.<sup>7</sup> Por este motivo, considera:

es absurdo creer que si un contrato se rige por el Código de Trabajo y el otro por la ley correspondiente del sector público, existe discriminación, es de conocimiento que, en las Empresas Públicas de prestación de servicios, el talento humano que labora realizan diferentes actividades que implican en algunos de los casos la utilización de la fuerza física (obrero), es allí donde radica esta distinción, pues en la Constitución y la Ley, establecen estas diferenciaciones.<sup>8</sup>

- 14.** Sobre las excepciones a la contratación colectiva (art. 326.13 CRE), señala que en las empresas públicas “existe un conjunto de normas que regulan al talento humano y no únicamente las establecidas por el Código de Trabajo [...], sin que aquello quiera decir que los empleados públicos no puedan asociarse o realizar organizaciones gremiales”.<sup>9</sup>
- 15.** Por último, solicita que la Corte Constitucional tome en cuenta que la distinción “entre funcionarios públicos y trabajadores es necesaria por las finalidades y atribuciones que tiene a su cargo una empresa pública, por lo que sigue teniendo un fin constitucional

---

<sup>6</sup> Para esta referencia mencionan el informe del Primer Debate de la Comisión de Desarrollo Económico y Producción.

<sup>7</sup> Contestación a la demanda, pág. 7.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Contestación a la demanda, pág. 8.

válido”, que tiene relación con las características y particularidades de la administración pública.<sup>10</sup> Por lo que, solicita que se deseche la demanda planteada.

#### 4.3. De la Presidencia de la República

16. La Presidencia de la República cita varios párrafos de la sentencia 23-17-IN/20 de esta Corte Constitucional y considera que la **contratación colectiva**:

es un derecho que corresponde, de manera exclusiva, a los obreros del sector público y no es extensible a los demás servidores públicos porque existen particularidades específicas que los diferencia entre ellos por la naturaleza propia de sus actividades. Estas diferencias provocan que no exista el elemento de comparabilidad entre los sujetos destinatarios de la norma impugnada, esto es, servidores públicos y obreros de las empresas públicas, quienes no se encuentran en igual o semejante condición, por lo que, de ninguna manera, se configura una violación del derecho a la igualdad y trato no discriminatorio, por lo que se deberá rechazar las pretensiones del accionante.<sup>11</sup>

17. Por este motivo, solicita que se rechace la demanda “considerando la insuficiente justificación de los accionantes para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas”.<sup>12</sup>

#### 4.4. De la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas

18. EMCO EP considera que “la demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes que conduzcan a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas recurridas”. En este sentido, sostiene que los accionantes no han presentado razones para desvanecer la presunción de constitucionalidad de las normas impugnadas por lo que considera que, para la resolución de este caso, corresponde aplicar el principio *pro legislatore* y de permanencia (art. 76.2 LOGJCC).<sup>13</sup>
19. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, indica que “ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional”. De modo que, “en especie, el trato diferenciado establecido en la norma impugnada tiene sustento en los artículos 229 y 326 numeral 13 del texto constitucional”.<sup>14</sup>
20. Sobre la contratación colectiva, expresa que “no puede sostenerse que, los servidores públicos de las empresas públicas sean los únicos servidores que no tengan derecho a

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Contestación a la demanda pág. 7.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Escrito de 23 de noviembre de 2023, pág. 3.

<sup>14</sup> Escrito digital de alegatos, pág. 5.

la contratación colectiva”. Sino que, esta situación aplica a todo el sector público. En línea con estos argumentos señala que la **distinción es necesaria** dado que:

- 20.1** El objetivo de la medida es **legítimo**, porque “permite garantizar un régimen laboral único para los obreros del sector público, independientemente de la entidad a la que pertenezcan [...] y otro para aquellos servidores públicos no sujetos al Código de Trabajo”. Por ello, indica que “las limitaciones a la contratación colectiva, son susceptibles de ser regulados a partir del principio de libre configuración legislativa, en la medida en la que no se trata de un derecho absoluto”.<sup>15</sup>
- 20.2** La norma impugnada es **razonable**, a diferencia de los casos de acción de protección 13314-2022-00044, 09802-2022-01092 y 09901-2023-00019, y considera que en todos esos casos se buscaba “unificar el régimen laboral de todos los trabajadores de la empresa particularmente de los servidores públicos de carrera a la contratación colectiva”. Expresa que estas acciones han sido aceptadas, que inclusive han otorgado efectos retroactivos, y que ello, han generado **tratos diferenciados** con otros funcionarios de otras empresas públicas, y con el servicio público en general. Inclusive EMCO ha indicado que estas decisiones no han tomado en cuenta el principio de eficiencia en el uso de recursos públicos, “pues las sentencias judiciales no cuentan con análisis de sustentabilidad de las arcas fiscales”.<sup>16</sup>
- 20.3** Sobre el criterio de **necesidad**, afirma que la contratación colectiva no es absoluta y está regulada por el legislador y que, dadas las prohibiciones legales existentes en el artículo 26 de la LOEP, las personas que no son obreros están excluidos de ella.
- 20.4** Por último, indica que la medida es **proporcional** dado que se encuentra respaldada en el artículo 229 de la Constitución y que, en caso de que se busque declarar inconstitucional el artículo 26 de la LOEP, se requiere de una modificación del texto constitucional.<sup>17</sup>
- 21.** Sobre el principio de la sostenibilidad de las finanzas públicas, indica que las acciones de protección planteadas con la finalidad de incluir a servidores públicos en la contratación colectiva dentro de las empresas públicas, han mostrado el impacto económico negativo sobre el manejo eficiente de varias empresas públicas. Para ello,

<sup>15</sup> Escrito digital de alegatos, pág. 6.

<sup>16</sup> Escrito digital de alegatos, pág. 7.

<sup>17</sup> Escrito digital de alegatos, pág. 7.

agrega un informe técnico en el que muestra la forma en que se han incrementado los gastos de las empresas públicas CNT y CNEL EP.<sup>18</sup>

#### **4.5. De la Procuraduría General del Estado**

- 22.** La Procuraduría General del Estado realiza varias consideraciones sobre la naturaleza de las empresas públicas y, en esencia, manifiesta:

si bien se reconoce que dentro de las empresas públicas entran en coordinación regulaciones propias de la gestión empresarial (como por ejemplo la idea de un directorio en la toma de decisiones), la incidencia del derecho público dentro de la determinación de sus atribuciones, así como de sus fines y objetivos es indiscutible. Más aún, al considerar que gestionan sectores estratégicos que son de competencia exclusiva del Estado conforme lo establece el artículo 313 de la Constitución. Criterio que también ha sido ampliamente reiterado por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias.<sup>19</sup>

- 23.** Con el antecedente expuesto, considera que no se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación en la norma impugnada porque “las relaciones laborales dentro de las empresas públicas tienen sus propias particularidades. Se podría decir que existe una mixtura entre el régimen laboral ordinario, los reglamentos y normas expedidos por su directorio, así como las normas que rigen para toda la administración pública”.<sup>20</sup> Por lo expuesto, señala que “un servidor público no puede ser equiparado con un trabajador”. Inclusive indica que, para definir si las actividades que se realizan corresponden a un trabajador o a un servidor público se requiere de la intervención de la autoridad del trabajo y que esta consideración también incluye a las empresas públicas.<sup>21</sup>

- 24.** Sobre la contratación colectiva, hace referencia a varios convenios internacionales, y considera:

en el marco de la OIT se emitió el Convenio 98 del año 1949 relativo a derechos de sindicalización y de negociación colectiva en el cual expresamente se determinó que ‘el presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto’ (Art. 6). Esta primera distinción entre empleados privados y funcionarios del Estado, de forma expresa se consideraba no discriminatoria y tampoco podía ser interpretada como una afectación a los derechos de los funcionarios públicos conforme la lectura literal del mencionado texto.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Escrito digital de alegatos, pág. 11.

<sup>19</sup> Contestación a la demanda, pág. 1.

<sup>20</sup> Contestación a la demanda, pág. 2.

<sup>21</sup> Contestación a la demanda, pág. 3.

<sup>22</sup> Contestación a la demanda, pág. 4.

25. En conclusión, la PGE solicita:

se module la prohibición de la suscripción de un contrato colectivo de trabajo establecida en el artículo 26 de la LOEP; tomando en cuenta la necesidad de la rigidez analizada por la tesis unilateralista del derecho administrativo. Asimismo, se le solicita que se tome en cuenta que la distinción entre funcionarios públicos y trabajadores sigue teniendo un fin constitucional válido relacionado con las particularidades propias de la administración pública; que esta distinción es necesaria por las finalidades y atribuciones que tiene a su cargo una empresa pública; que esta distinción es idónea para garantizar el correcto funcionamiento del Estado (en este caso, de las empresas públicas) y que esta distinción guarda el debido equilibrio entre lo establecido en el artículo 326 numeral 16 y las actividades que realizan los funcionarios públicos dentro de las empresas públicas.<sup>23</sup>

### 5. Planteamiento de los problemas jurídicos

26. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa (art. 79). En tal virtud, el accionante debe hacer un esfuerzo para cumplir con una carga argumentativa que permita a este Organismo hacer un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.
27. Al respecto, el accionante, conforme se resumió en el párrafo 9 *supra*, indica que existiría una posible situación de discriminación entre los servidores de carrera de las empresas públicas y los obreros, pues la contratación colectiva sería un derecho reconocido a todos los trabajadores en general, independientemente del tipo de trabajo que realicen. En la misma línea, el accionante considera que la única excepción posible a la contratación colectiva dentro de empresas públicas sería para quienes ejercen puestos directivos. Estos cargos tienen directa relación con la prohibición para suscribir contratos colectivos por parte de los servidores de carrera de las empresas públicas y una supuesta discriminación de aquellos servidores. Motivo por el cual, se formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 26 de la LOEP es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 número 4 y 11 número 2 de la Constitución, porque prohíbe la contratación colectiva a los servidores de carrera de las empresas públicas?**
28. En cuanto a la cita referida en el párrafo 10 *supra*, se evidencia que el accionante la ha formulado sin acompañarla de algún argumento claro, específico y pertinente, que permita establecer las razones por las cuales la norma impugnada sería contraria a nuestra Constitución.

---

<sup>23</sup> Contestación a la demanda, pág. 5.

## 6. Resolución del problema jurídico

### 6.1. ¿El artículo 26 de la LOEP es contrario al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 66 número 4 y 11 número 2 de la Constitución, porque prohíbe la contratación colectiva a los servidores de carrera de las empresas públicas?

29. La Constitución, en el artículo 66 número 4, reconoce el derecho a la igualdad formal y material. Asimismo, el artículo 11.2 establece la prohibición de no discriminación como un principio para el ejercicio de derechos. Al respecto, esta Corte ha sostenido:

El derecho y principio a la igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* y de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable.<sup>24</sup>

30. Bajo estos principios, la jurisprudencia constitucional ha establecido que “no todo trato diferenciado es inconstitucional; por lo tanto, no se encuentra prohibida la posibilidad de que las normas establezcan diferencias entre sujetos, solo que, en caso de hacerlo, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable”.<sup>25</sup>
31. En la especie, el accionante considera que la diferencia entre los servidores públicos y los obreros dentro de una empresa pública sería simplemente una “denominación genérica”. En este sentido, el accionante consideró que los obreros y los servidores públicos de carrera de las empresas públicas tendrían las mismas condiciones. Ahora bien, el accionante identifica un trato diferenciado, pero no refiere a que esa situación se deba a una categoría sospechosa o protegida.
32. Al respecto, el artículo 229 de la Constitución diferencia claramente entre servidores públicos y obreros que integran la función pública y establece regímenes separados entre cada categoría, es decir, no los equipara. En principio: “Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo”, y los demás servidores públicos a la ley correspondiente.
33. Esta Corte ha considerado que nuestro ordenamiento jurídico distingue expresamente a los funcionarios sujetos al Código de Trabajo (obrerros y obreras del sector público) y a los servidores públicos, y los coloca en **diferentes regímenes**. De este modo, se

<sup>24</sup> CCE, Sentencia 72-20-IN/23, 25 de enero de 2023, párr. 31.

<sup>25</sup> CCE, Sentencia 1043-18-JP/21 y acumulados, 8 de diciembre de 2021, párr. 72; sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 27.

abordará esta distinción entre quienes ejercen sus actividades laborales en el sector público en general y respecto de las empresas públicas en particular. Respecto de la administración pública en general este Organismo ha señalado que le es aplicable la LOSEP, en virtud de que: “la Ley Orgánica de Servicio Público: i. define al organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público; y, ii. regula el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de los servidores, conforme lo determina la Constitución”.<sup>26</sup>

34. Además, este Organismo ha indicado que la diferencia entre obreros y servidores públicos no tiene origen solamente en los regímenes que los regulan, sino también en la propia **naturaleza de sus actividades**.<sup>27</sup> Las actividades que realiza un servidor público sujeto a la LOSEP surgen de lo previsto en las normas que regulan las competencias, facultades y atribuciones de los diferentes organismos, entidades o agencias que componen el sector público. Es decir, aquellas actividades tienen una directa relación con los fines de la administración pública en su conjunto (relación estatutaria). En cambio, la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y sus obreros sujetos al Código de Trabajo se origina de un acuerdo de voluntades de las partes, que se ve plasmada en un contrato (relación contractual). De este modo, este Organismo ha llegado a considerar que:

la relación laboral ordinaria es eminentemente de naturaleza contractual (sea de manera escrita o verbal), cuyas condiciones son pactadas por las partes con las limitantes de la legislación laboral. **Empero, existe también una relación de carácter “estatutaria” o “legal y reglamentaria” que vincula a los servidores públicos con el ente estatal en el que prestan sus servicios.** Esta relación se caracteriza porque las condiciones laborales no son determinadas por las partes, sino por el legislador, mediante cuerpos legales que procuran el equilibrio entre “la salvaguardia de los derechos laborales y la defensa de los intereses generales [énfasis añadido].”<sup>28</sup>

35. La **relación estatutaria** que se genera con los servidores públicos tiene varios elementos diferenciadores que han sido desarrollados en la jurisprudencia constitucional, entre ellos:

la exigencia de **curso de merecimientos** como principal método de selección y un sistema de carrera que garantice su promoción y formación. Estas regulaciones, exigidas por el constituyente y constantes en los diferentes ‘estatutos de servicio público’ emitidos por el legislador, tienen como finalidad la **idoneidad técnica y ética** de los servidores públicos para que formen parte de las estructuras burocráticas de las entidades del Estado [énfasis añadido].<sup>29</sup>

<sup>26</sup> CCE, Sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 38.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párr. 35.

<sup>28</sup> CCE, sentencia 15-14-AN/21, 10 de febrero de 2021, párr. 51.

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 56.

36. En este sentido, la Corte comprende que los estatutos del sector público dotan de cierta rigidez al vínculo entre funcionarios públicos y la administración, pues efectivamente su modificación estaría directamente relacionada con la reforma de normas legales que son generales y abstractas. Por el contrario, una relación de tipo contractual tiene un rango de movilidad más amplio y susceptible de negociación. Al respecto, esta Corte ya ha señalado: “los ‘estatutos’ desarrollan los derechos y deberes de los servidores públicos, que son de aplicación general para todos a quienes se encuentran dirigidos y **no pueden ser alterados por la Administración** –con o sin acuerdo de partes– **en perjuicio o ventaja** de uno de ellos [énfasis añadido]”.<sup>30</sup>
37. En suma, para esta Corte los regímenes laborales de obreros y servidores públicos pueden reportar diferencias en el ingreso, en la estabilidad, en los derechos, la posibilidad de negociación de sus condiciones, entre otras. En adición, la elección entre uno y otro de los regímenes no corresponde a las personas, sino que su determinación tiene de por medio una serie de normas y procedimientos administrativos en los que intervienen diferentes entidades públicas, así como etapas y momentos fijados normativamente.
38. Por lo dicho, este Organismo evidencia que, en la administración pública en general, conviven diferentes regímenes laborales, conforme lo reconoce el artículo 229 de la Constitución, sujetos a sus propias consideraciones normativas, legales, contractuales y estatutarias. Estas situaciones ocasionan que en cada uno de los casos particulares existan regulaciones, prerrogativas y derechos diferentes y no asimilables entre un grupo y otro. Por lo que, no sería posible considerar como similares a los trabajadores de distintos regímenes, entre ellos, los servidores públicos y los obreros.
39. Ahora bien, en el caso de las diferencias entre obreros y servidores públicos en las empresas públicas, de forma específica la Constitución en el artículo 326 número 16 determina:

En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, **administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo** [énfasis añadido].

40. En la misma línea, el personal de las empresas públicas se encuentra sujeto a la LOEP, la que en su artículo 18 ha diferenciado al talento humano de las empresas públicas en tres categorías:

---

<sup>30</sup> *Ibid*, párr. 57.

- a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;
  - b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y,
  - c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.<sup>31</sup>
41. Las diferencias en las tres categorías descritas no son solo sobre la denominación, sino también respecto de las modalidades de vinculación laboral en una empresa pública. Así, el artículo 19 de la LOEP establece:

Art. 19.- Modalidades de designación y contratación del talento humano.- Las **modalidades de vinculación** de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes:

1. Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley;
  2. Nombramiento para servidores públicos, **expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública**; y,
  3. Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre [énfasis añadido].
42. En adición, las particularidades en el manejo de las empresas públicas y su talento humano “justifica que exista normativa diferenciada, pues cada una de ellas deberá atender a sus especificidades concretas”.<sup>32</sup> Estas situaciones conviven en una empresa pública en la medida en que:

lo que ha procurado el constituyente para que efectivamente las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de empresas, es que éstas sean manejadas de diferente manera que la administración general, pues las empresas públicas buscan, entre otros objetivos, ser competitivas y con alta rentabilidad social y rendimiento, **siendo una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de**

<sup>31</sup> LOEP, artículo 18.

<sup>32</sup> CCE, Sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 37.

**los objetivos para los que fue creado el Estado, esto es, la realización de los derechos de sus coasociados [énfasis añadido].<sup>33</sup>**

43. Conforme lo expuesto, se evidencia que dentro de una empresa pública conviven diferentes normas que contienen regímenes laborales diferenciados para obreros y servidores públicos (LOEP, Código de Trabajo, Normativa interna de la Empresa y LOSEP) que regulan el talento humano, en las cuales se hace una clara diferenciación entre servidores de carrera y obreros. Por lo que, conforme se ha señalado anteriormente, no es posible asimilar a los servidores de carrera y los obreros dentro de las empresas públicas.
44. Por lo expuesto, esta Corte constata que la diferencia entre servidores públicos y obreros se encuentra prevista en el artículo 229 de la Constitución, por lo que esta diferenciación no atenta contra el derecho y principio a la igualdad y no discriminación.
45. Por otro lado, el accionante también sostiene que el artículo 26 de la LOEP discrimina a los servidores de carrera de las empresas públicas al excluirlos del derecho a la contratación colectiva, pues este sería un “derecho reconocido a todos los trabajadores en general, independientemente de aquella división de trabajo intelectual o manual”.<sup>34</sup> Sin embargo, conforme ya se indicó, los servidores públicos y los obreros dentro de las empresas públicas tienen diferencias en su forma de vinculación y en la naturaleza de sus funciones. Por lo que, no podría agrupárselos de la misma manera, tampoco considerar que son “trabajadores en general” y que podrían ser parte de la contratación colectiva.
46. Al respecto, la contratación colectiva se encuentra regulada en el artículo 326 número 13 de la Constitución como uno de los principios del derecho al trabajo. Al respecto, la Constitución reconoce que “se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con **las excepciones que establezca la ley**”. En este sentido, el constituyente ha permitido que sea el legislador, mediante el principio de libre configuración, quien determine excepciones a la contratación colectiva.
47. Por su parte, en los instrumentos internacionales, específicamente, en el artículo 6 del Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva se estableció que sus disposiciones sobre contratación colectiva “no trata[n] de la situación de los

<sup>33</sup> CCE, Sentencia 007-11-SCN-CC, Caso 0086-10-CN, 31 de mayo del 2011.

<sup>34</sup> Demanda de inconstitucionalidad, pág. 9.

funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto”.<sup>35</sup>

48. En la misma línea, esta Corte ya estableció que, en el sector público según nuestro ordenamiento jurídico, únicamente los obreros públicos “pueden beneficiarse de la contratación colectiva. Desde esta perspectiva, se concluye que el ordenamiento jurídico distingue a los obreros de los demás servidores públicos y establece expresamente marcadas diferencias entre sí”.<sup>36</sup> En consecuencia, al existir diferencias entre obreros públicos y servidores públicos, con su distinto régimen y; al estar la contratación pública destinada solamente a los obreros, la prohibición del artículo 26 de la LOEP está dentro del margen de discrecionalidad del legislador.
49. En consecuencia, al existir diferencias entre obreros públicos y servidores públicos en las empresas públicas, con su distinto régimen y, al estar la contratación pública destinada solamente a los obreros, la prohibición del artículo 26 de la LOEP está dentro del margen de discrecionalidad del legislador y, por lo tanto, tampoco establece una distinción injustificada o arbitraria.
50. Por estas razones, esta Corte no encuentra elementos que permitan evidenciar una vulneración del derecho al derecho a la igualdad y no discriminación en el artículo 26 de la LOEP de conformidad con los términos de la demanda.

## 7. 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 68-20-IN.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>35</sup> Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

<sup>36</sup> CCE, Sentencia 23-17-IN/20, 14 de octubre de 2020, párr. 36.

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 27 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 68-20-IN/24**

**VOTO CONCURRENTE**

**Jueza constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) emito el siguiente voto concurrente por estar de acuerdo con la decisión de la sentencia de mayoría, pero disiento con ciertas reflexiones que expongo a continuación:
2. Para sustentar la diferenciación entre servidores de carrera y obreros en empresas públicas, la sentencia de mayoría revisa la normativa infraconstitucional que regula la materia. Se refiere a los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas para demostrar la categorización del talento humano y las modalidades de vinculación laboral, respectivamente, es distinta para los servidores de carrera y obreros.
3. En ese sentido, la sentencia de mayoría, párrafo 43, concluye que no se puede asimilar a los servidores de carrera y los obreros en las empresas públicas porque se someten a regímenes laborales diferenciados. Para el efecto, se sustentan en lo siguiente:

(...) se evidencia que dentro de una empresa pública conviven diferentes normas que contienen regímenes laborales diferenciados para obreros y servidores públicos (LOEP, Código de Trabajo, Normativa interna de la Empresa y LOSEP) que regulan el talento humano, en las cuales se hace una clara diferenciación entre servidores de carrera y obreros.
4. Al respecto, me permito disentir con el análisis, pues considero que no es exacto afirmar que existe una categórica diferenciación entre los regímenes de los servidores de carrera y los obreros. La propia LOEP, en su artículo 30, establece que los obreros y servidores de carrera comparten ciertas normas para la regulación de sus condiciones de trabajo, por ejemplo, ambos están condicionados a que su incremento salarial se efectúe previamente a la evaluación del desempeño y en consideración de la capacidad económica de la empresa o ambos tienen prohibido recibir gratuitamente o de manera subsidiada los servicios o bienes que produce la empresa pública empleadora.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> LOEP, artículo 30:

En la relación de trabajo entre los servidores de carrera sujetos a esta Ley y los obreros, se observarán las siguientes normas:

1. Cualquier incremento salarial se efectuará exclusivamente previa evaluación del desempeño realizada por la administración de la empresa con el apoyo de firmas externas especializadas y en consideración de la capacidad económica de la empresa.

5. Incluso comparten la autoridad para la solución de controversias, pues el artículo 32 de la LOEP, determina que “Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes”.
6. Entonces se verifica que los servidores de carrera y obreros en las empresas públicas no cuentan estrictamente con regímenes laborales diferenciados, sino con un régimen de personal propio.<sup>2</sup> De esta manera, la sentencia de mayoría debió ahondar en el

---

Queda prohibido el otorgamiento o mantenimiento de bonos, ayudas, sobresueldos o estímulos otorgados por la celebración de fechas conmemorativas, años de servicio o cualquier otro hecho que no sea exclusivamente el desempeño.

2. No forma parte de la remuneración: a) Los valores correspondientes al componente variable por cumplimiento de metas; b) Las décima tercera y cuarta remuneraciones, viáticos, subsistencias y movilizaciones; y, c) Los valores por las subrogaciones y encargos.

3. No se podrá pactar que los servidores de carrera u obreros, sus cónyuges, personas en unión de hecho o parientes reciban gratuitamente o de manera subsidiada los servicios o bienes que produce la empresa pública empleadora. Igualmente no se admitirán cláusulas que reconozcan la homologación de derechos cuando las empresas tienen un distinto giro de negocios aunque todas ellas sean parte de la misma industria. De la misma manera se reputarán no escritas las estipulaciones que garanticen a los sucesores del servidor u obrero el derecho de ocupar el puesto de trabajo de aquellos.

4. Para el caso de separación de los servidores y obreros de las empresas públicas, por supresión de partida o **despido intempestivo**, se aplicará lo determinado en el Mandato Constituyente No. 4.

El gerente general, administrador, gerente de la subsidiaria, filial, agencia o unidad de negocio que firme o autorice la suscripción de contratos individuales, colectivos o actas transaccionales sin sujetarse a las disposiciones previstas en este artículo, responderá personal y pecuniariamente por los perjuicios ocasionados y valores pagados en exceso, según sea el caso, sin perjuicio de la inmediata y obligatoria remoción y de las demás acciones a que hubiere lugar.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que Rigen el Sector Público, Disposición General Segunda, establece que la figura de **despido ineficaz** resulta aplicable a todo el sector público, lo que incluye al régimen de personal de la LOEP.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 007-11-SCN-CC, 31 de mayo de 2011, determina lo siguiente:

Esta norma constitucional dispone que el Estado constituya empresas de carácter público para el desarrollo de diversas actividades. Al efecto se ha dispuesto que sea la ley-delegación expresa al legislador- la que regule su organización y funcionamiento. Asimismo, el legislador de forma expresa, cuenta con la potestad normativa de configuración de las normas al respecto, con los límites que le imponen los preceptos constitucionales

Uno de ellos es que al ser la Ley Orgánica de Empresas Públicas una normativa que regula la organización y funcionamiento de estas entidades -empresas públicas- creadas por la Constitución, ésta debe, como en efecto lo es, tener el carácter de <orgánica>, misma que al regular un ámbito específico-funcionamiento de las empresas públicas- también posee carácter especial en virtud de que la generalidad ha sido desplazada por la particularidad (régimen propio y especial de las Empresas Públicas).

En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas.

Véase también las sentencias 175-16-SEP-CC; 1679-12-EP/20, párr. 64; 1186-16-EP/21, párr. 33; 1329-12-EP/22, párr. 26.

análisis de las disposiciones normativas para realizar el análisis sobre el derecho a la igualdad y no discriminación.

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 68-20-IN, fue presentado en Secretaría General el 11 de julio de 2024, mediante correo electrónico a las 23:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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