

Quito, D.M., 21 de junio de 2023

CASO 21-20-IS

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

SENTENCIA 21-20-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la pretensión de una demanda de acción de incumplimiento porque el acuerdo ministerial MDT-2019-373, mediante el cual el Ministerio de Trabajo estableció un procedimiento para la calificación de régimen laboral, no fue una medida dispuesta en la sentencia 018-18-SIN-CC.

1. Antecedentes

1. Personas naturales, organizaciones sociales y movimientos políticos presentaron ante la Corte Constitucional demandas de acción pública de inconstitucionalidad en contra de las enmiendas a la Constitución, aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015 y promulgadas en el suplemento del registro oficial 653 de 21 de diciembre de 2015. La causa fue identificada con el número 0008-16-IN y acumulados.
2. La Corte Constitucional del Ecuador en sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018 declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas referidas en el párrafo 1 *supra*.
3. En contra de esta decisión, la Presidencia de la República presentó recurso de aclaración y ampliación. En auto 8-16-IN/19 y acumulados de 17 de abril de 2019, la Corte Constitucional resolvió el recurso; específicamente, negó el pedido de ampliación y aceptó el de aclaración sobre los efectos en el tiempo de la sentencia 018-18-SIN-CC.
4. El 4 de marzo de 2020, Cesar Fernando López Sánchez, Galo Mario Morales Parra y Luis Enrique Flores Pazmiño,¹ presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018 y su auto de aclaración, expedida por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

¹ En su demanda los accionantes señalaron que comparecen en calidad de presidentes y asesor de FESTRAE-IFES, FETRALPI-IFES y FRECOOS-IFES, pero no adjuntaron documentación que justifique dichas calidades, por tanto, se entenderá que presentaron su demanda por sus propios derechos.

5. Conforme al sorteo correspondiente, la sustanciación del caso correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, en concordancia con el artículo 163 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Resolución cuyo cumplimiento se solicita

7. La sentencia de la Corte Constitucional 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018, en lo pertinente, textualmente señaló:

1. Aceptar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad N° 0102-15-IN, 0006-16-IN y 0008-16-IN.
2. Negar las demandas de acción pública de inconstitucionalidad Nos. 099-15-IN, 0100-15-IN, 001-16-IN, 002-16-IN, 003-16-IN, 004-16-IN y 005-16-IN.
3. En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de 2015, a excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución de la República, en virtud de que fueron derogadas por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular efectuados el día 4 de febrero de 2018, en el Suplemento del Registro Oficial N.° 180 de 14 de febrero de 2018.
4. Disponer que en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, que la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contados desde la notificación de esta sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de “votación y aprobación” de las enmiendas constitucionales de iniciativa de la Asamblea Nacional por parte del órgano legislativo, prevista en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República, en observancia de los principios de supremacía y rigidez constitucional.
5. En ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, dicta la siguiente regla jurisprudencial, la cual tendrá vigencia hasta que la Asamblea Nacional regule el procedimiento de aprobación y votación de las enmiendas constitucionales de iniciativa de la Asamblea Nacional:

En la tramitación del proyecto de enmienda constitucional de iniciativa de la Asamblea Nacional, previsto en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República, la votación de enmienda por parte de la Asamblea Nacional se

realizará en virtud del principio de deliberación democrática, respecto de cada uno de los artículos propuestos, quedando prohibida la votación por bloque de la propuesta.

- 8.** Asimismo, en el auto de aclaración 8-16-IN/19 y acumulados de 17 de abril de 2019 de la sentencia antes citada, la Corte Constitucional indicó:

[...] 7. En virtud de los argumentos contenidos en los párrafos 11 y 12 supra, esta Corte aclara que, en este caso, la declaratoria de inconstitucionalidad surtió efectos a partir de la notificación de la sentencia N°. 018-18-SIN-CC y, por lo tanto, quedaron insubsistentes las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional que fueron publicadas en el Suplemento del Registro Oficial N°. 653 de 21 de diciembre de 2015 y quedó vigente el texto previo a su promulgación, con excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución de la República, en vista de que fueron derogados por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular efectuados el día 4 de febrero de 2018, en el Suplemento del Registro Oficial N°. 180 de 14 de febrero de 2018.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la demanda

- 9.** En su demanda, los accionantes solicitaron que este Organismo declare el incumplimiento defectuoso de la sentencia 018-18-SIN-CC y, en consecuencia, dicte las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la decisión constitucional referida.
- 10.** Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes esgrimieron los siguientes argumentos:
- 10.1.** El 1 de agosto de 2018, la Corte Constitucional emitió la sentencia 018-18-SIN-CC y declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución, aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, a excepción de las enmiendas que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución.
- 10.2.** Dentro de la declaratoria de inconstitucionalidad referida se encuentran las contenidas: (i) en el artículo 8 de las enmiendas que suprimía el tercer inciso del artículo 229 que señalaba: “las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo”, con lo que se eliminaba la protección del Código del Trabajo para los obreros en el sector público; y, (ii) en el artículo 9 de las enmiendas que reformó el artículo 326.16 de la Constitución, que señalaba: “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. Aquéllos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados en el Código del Trabajo”, la enmienda eliminó esta última frase con lo que se estableció un solo régimen laboral para todos los trabajadores del sector público, “las leyes que regulan la administración pública”.

10.3. En este contexto, los accionantes afirman que “el incumplimiento que ahora se reclama tiene que ver con la ejecución defectuosa de la sentencia emitida por la Corte Constitucional por parte del Ministerio de Trabajo”. Específicamente, cuestionan el acuerdo ministerial MDT-2019-373, publicado en el segundo suplemento del registro oficial 102 de 17 de diciembre de 2019, mediante el cual el Ministerio de Trabajo expidió las directrices para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC. Al respecto, señalan lo siguiente:

10.3.1. El artículo 4 del acuerdo ministerial MDT-2019-373 indica que para los efectos de la contratación colectiva se tomará en cuenta el acuerdo ministerial MDT-2015-0054, que contiene las categorías o la clasificación de los puestos de trabajo de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo y un breve procedimiento para el efecto.

10.3.2. Por otro lado, el acuerdo ministerial MDT-2019-373 establece nuevos procedimientos para calificar los puestos de trabajo y determinar cuál corresponde al código del trabajo y cuál a las leyes de administración pública. Estos procedimientos, a criterio de los accionantes, son:

engorrosos y suponen meses, sino años de trámite, lo cual vulnera los derechos de los trabajadores quienes a pesar de la existencia de la sentencia de la Corte no pueden gozar de los derechos a la contratación colectiva, a la indemnización por despido intempestivo, y, en caso de ser despedidos ni siquiera tendrían derecho a la tutela judicial efectiva, ya que no está claro quién es el juez competente, el contencioso administrativo o el juez laboral. Por ello es necesario que el Ministerio de Trabajo de cuenta de la celeridad con la que viene tratando la ejecución de la Sentencia Constitucional, más cuando se ha atribuido la ejecución de esta de forma indebida, puesto que son todas las instituciones públicas o privadas cuando corresponda las que debían observarla, aplicarla e informar a la Corte.

4.2. Informe de descargo del Ministerio del Trabajo

11. Mediante documento de 19 de abril de 2021, Douglas Alexis Álvarez Silva, como director de asesoría jurídica y delegado del Ministro de Trabajo, detalló cronológicamente las acciones emprendidas por la entidad pública para la “aplicación” de la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018. Específicamente, la entidad pública señaló:

11.1. Con oficio MDT-VSP-2019-0315 de 31 de octubre de 2019, el Ministerio del Trabajo solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas, el dictamen favorable previo a la emisión del acuerdo ministerial mediante el cual se emitirían las directrices para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC.

11.2. Con oficio MEF-VGF-2019-3408-O de 4 de diciembre de 2019, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió el dictamen presupuestario favorable previo a la expedición del acuerdo ministerial sobre las directrices para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC.

11.3. Mediante acuerdo ministerial MDT-2019-373, publicado en el segundo suplemento del registro oficial 102 de 17 de diciembre de 2019, el Ministerio de Trabajo expidió “las directrices para la aplicación de la sentencia 018-18-SIN-CC de la Corte Constitucional”. Al respecto, explica que:

con este instrumento las entidades contaban con un procedimiento claro y definido para cumplir en un término no mayor a treinta días con el análisis de todos los servidores que cumplían funciones no administrativas y fueron vinculados bajo las normas de la administración pública, a fin de formar parte del proceso para la calificación del régimen laboral y estar al amparo del Código del Trabajo; con dicho proceso, el Ministerio mediante la resolución emitida por la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público extendía la calificación y las unidades de administración del talento humano o las unidades que hacían sus veces, como unidades responsables del proceso, debían ejecutar los actos administrativos pertinentes para cumplir el cambio de régimen laboral y con ello, el cumplimiento de la sentencia constitucional.

11.4. Finalmente, arguye que ha dado asesoría técnica y ha emitido las resoluciones de cambios de régimen laboral a las entidades que efectuaron sus solicitudes por encontrarse avocadas a cumplir la sentencia constitucional, con lo cual las obreras y obreros del sector público nuevamente se encontraban amparadas bajo el Código del Trabajo, manteniendo sus derechos adquiridos y a su vez el goce de todos los derechos que esta ley contempla, conforme al artículo 229 de la Constitución.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

12. Los artículos 9 y 164 numeral 1 de la LOGJCC permiten proponer una demanda de acción de incumplimiento a quien se considere afectado por su falta de ejecución. En este sentido, en la demanda de la presente acción, los accionantes consideran que se encuentran afectados debido a que la sentencia 018-18-SIN-CC no habría sido ejecutada por el Ministerio de Trabajo al haber emitido el acuerdo ministerial MDT-2019-373. Por lo que, esta Corte advierte que los accionantes se encuentran legitimados para presentar esta garantía jurisdiccional y, en consecuencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **El acuerdo ministerial MDT-2019-373, que estableció un procedimiento para la calificación de régimen laboral ¿debe ser examinado como una medida dictada en la sentencia 018-18-SIN-CC?**
13. Para resolver el problema jurídico planteado se debe examinar, en primer lugar, el contenido de la parte dispositiva de la sentencia cuyo incumplimiento se cuestiona. Específicamente, señala:
4. Disponer que en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República, que *la Asamblea Nacional en el plazo no mayor al de un año contados desde la notificación de esta sentencia, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de ‘votación y aprobación’ de las enmiendas constitucionales de iniciativa de la Asamblea Nacional por parte del órgano legislativo,* prevista en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República, en observancia de los principios de supremacía y rigidez, constitucional (énfasis añadido).
14. Conforme a la cita, la sentencia contiene como única medida que la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a un año, adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de “votación y aprobación” de las enmiendas constitucionales de iniciativa del legislativo. En consecuencia, no se puede inferir que en esta sentencia se haya dispuesto una medida adicional al Ministerio de Trabajo encaminada a la implementación de un procedimiento para la regularización del régimen laboral de los trabajadores del sector público. Al respecto, en el párrafo 54 de la sentencia 16-17-IS/20, esta Corte determinó que “resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se solicite la ejecución de algo no ordenado en la sentencia constitucional cuestionada”.
15. Adicionalmente, en su jurisprudencia, este Organismo ha determinado que, por la naturaleza y el alcance de las acciones públicas de inconstitucionalidad, “toda declaratoria de inconstitucionalidad surte inmediatamente el efecto de invalidar la norma contraria a la constitución, sin necesidad de actuaciones adicionales”;² por lo que, en este caso, las enmiendas a la Constitución aprobadas por la Asamblea

² CCE, sentencia 29-18-IS/21, 18 de agosto de 2021, párr. 14.

Nacional el 3 de diciembre de 2015 (a excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución) quedaron insubsistentes con la notificación de la sentencia 018-18-SIN-CC, y sobre la emisión del acuerdo ministerial MDT-2019-373, que estableció un procedimiento para la calificación de régimen laboral, no cabe examinar incumplimiento alguno.

16. Por las razones expuestas, esta Corte responde al problema jurídico planteado negando que el acuerdo ministerial MDT-2019-373, que implementó un procedimiento para la calificación de régimen laboral de los trabajadores del sector público, deba ser examinado como una medida dispuesta en la sentencia 018-18-SIN-CC; esto sin perjuicio de que el acuerdo ministerial referido pueda ser impugnado por otras vías.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento 21-20-IS.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 21 de junio de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL