

Quito, D.M., 28 de octubre de 2020

CASO No. 26-18-IN y acumulados

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

SENTENCIA

TEMA: Esta sentencia resuelve cuatro demandas de acción pública de inconstitucionalidad presentadas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional acepta parcialmente las demandas propuestas por encontrar que el carácter obligatorio con el que se regula la compra de renuncias con indemnización vulnera los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo.

I. ANTECEDENTES

- Caso No. 26-18-IN

1. El 8 de junio de 2018, el señor Gustavo López León, por sus propios derechos y en calidad de presidente de la Asociación Nacional de Despedidos por el Decreto Ejecutivo 813 (en adelante “*ASODESP 813*”), presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo y la forma en contra del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011.
2. El 12 de julio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa. Además, se corrió traslado al presidente de la República y al Procurador General del Estado para que defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada; se dispuso que el presidente de la República remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; y, se puso en conocimiento del público la existencia del proceso.

3. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de agosto de 2018, la sustanciación de la presente causa correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
4. El 5 de febrero de 2019 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales integrantes de la Corte Constitucional. En la sesión del Pleno llevada a cabo el 30 de abril de 2019, se priorizó el tratamiento de la presente causa; en virtud del sorteo realizado en la misma sesión, la sustanciación de la presente causa le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
5. El 21 de febrero de 2020, el juez constitucional sustanciador Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa.
 - **Caso No. 23-19-IN**
6. El 6 de junio de 2019, la señora Patricia Soledad Unda Duque presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011.
7. El 18 de julio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 23-19-IN y dispuso la acumulación a la causa No. 26-18-IN.
 - **Caso No. 30-19-IN**
8. El 12 de julio de 2019, Mario Rodrigo Aguilar Apolo, Julia América Ponce Pinargote, Carlos Daniel Moran Rivas, Hugo Gonzalo del Salto González, Juan Abel Chávez Medina, Mariana de Jesús Tomala Cruz, Patricia Janet Coello Estrella y Flor María Mora Quiroz, presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.
9. El 26 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 30-19-IN y dispuso la acumulación a la causa No. 26-18-IN.
 - **Caso No. 7-20-IN**
10. El 21 de enero de 2020, Adela Irene Cando Villareal presentó una acción pública de inconstitucionalidad por la forma y el fondo del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.
11. El 21 de mayo de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 7-20-IN.
12. El 5 de agosto de 2020, el Pleno del Organismo aprobó la solicitud de acumulación del caso 7-20-IN a la causa 26-18-IN.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Fundamentos y pretensiones de las acciones

- Caso No. 26-18-IN

13. El señor Gustavo López León, por sus propios derechos y en calidad de presidente de ASODESP 813, pretende mediante esta acción que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Decreto Ejecutivo No. 813.
14. En lo principal, el accionante indica que en sentencia No. 003-13-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió tres acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813. Manifiesta que no se realizó un control integral en dicha sentencia, razón por la cual la Corte Constitucional puede conocer y resolver esta demanda, de conformidad con el artículo 96 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
15. Por otro lado, el accionante señala que el Decreto Ejecutivo No. 813 contrarió su derecho al trabajo “...*al desvincularnos intempestivamente de nuestros puestos o cargos e impedirnos el reingreso al sector público...*”. Expresa, además, que no se ha respetado el derecho a la seguridad jurídica debido a que la disposición impugnada reformó el artículo 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Por otro lado, alega que con la figura de compra de renuncia obligatoria “...*se nos desplazó de manera inconstitucional a los servidores públicos de nuestros puestos de trabajo PERMANENTES, se nos despojó de nuestros derechos constitucionales que nos garantizan el derecho al trabajo y a la estabilidad en el mismo...*”.
16. Adicionalmente, el accionante indica que se han transgredido instrumentos internacionales debido a que el Decreto Ejecutivo No. 813 “...*conculca un derecho humano fundamental, consistente en la libertad y acceso al trabajo digno...*”. En este sentido, invoca normas de: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Protocolo de San Salvador; y Convenios Nos. 111, 168 y 157 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante “OIT”). Posteriormente, señaló el Caso Lagos del Campo vs. Perú resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Caso No. 023-19-IN

17. La señora Patricia Soledad Unda Duque solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 “...*con efectos que se retrotraigan al momento de su aplicación, como dicta el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales...*”.

18. En lo principal, la accionante indica que la Ley Orgánica de Servicio Público no contempla la compra de renuncia obligatoria sino sólo la compra de renuncia, razón por la que se refiere a un despido que además no consta como causal de separación. En tal sentido, alega que se da una regresión de derechos porque se “...sustituye el debido proceso del sumario administrativo, por la simple voluntad de quien decide a quién despide...”. Insiste en que el decreto es inconstitucional toda vez que “...[n]o existe una justificación para crear una causal por reglamento, que permita ‘saltarse’ el sumario administrativo o el juicio penal, para determinar que un servidor cometió faltas sancionadas con destitución...”.
19. En cuanto al derecho al trabajo, la accionante expresa que el Decreto “...tiene una disposición discriminatoria que establece que los funcionarios públicos de carrera despedidos intempestivamente, no podían volver a trabajar para el estado a menos que devuelvan la indemnización. Al contrario, aquellos que ingresen como funcionarios de nivel jerárquico superior, pueden hacerlo sin devolver la indemnización...”. Sobre el derecho a la resistencia indica que “... despidieron a alguien por tratar de ejercer su derecho a la resistencia (Artículo 98) y solicitar la aplicación directa de la Constitución, para evitar la violación de la intangibilidad de derechos”.
20. Sobre los derechos de protección, la accionante indica que en la aplicación del decreto se vulneró la garantía de motivación. Al respecto, señala que el “...[E]stado no motivó su decisión, los despidos fueron realizados ‘a dedo’, dirigidos a las personas que se oponían al régimen pero que no podían ser despedidas legal y constitucionalmente, puesto que cumplían con su trabajo y no habían causales para sumario administrativo...”.
21. En lo referente al derecho a la seguridad jurídica y a la jerarquía normativa, establecidos en los artículos 82 y 425 de la Constitución, la accionante expresa que con el decreto ejecutivo “...se modificó una ley orgánica a través de un Decreto Presidencial, aumentando una causal a las formas existentes de desvinculación de los servidores de carrera. Esto lo hizo, a pesar o por el motivo de que la Asamblea Nacional se negó previamente a modificar la ley en ese sentido...”. Agrega que el presidente cambió una ley orgánica mediante reglamento y “...se arroga competencia exclusiva del legislativo y despide intempestivamente a funcionarios de carrera, sin sumario administrativo...”.
22. Adicionalmente, la accionante cita el artículo 147 numeral 13 de la Constitución y explica que la compra de renuncia es una figura que consta en el artículo 47 literal k) de la Ley Orgánica de Servicio Público que requiere del acuerdo de las partes. Frente a lo anterior, señala que con el decreto ejecutivo “...los servidores fueron coaccionados con la fuerza pública y bajo amenaza de ser separados de todos modos y no recibir su indemnización. Incluso existen los que jamás firmaron una acción de personal pues se opusieron a vender su renuncia...”. De esta forma, alega que el decreto ejecutivo altera la ley.

23. Finalmente, la accionante cita el artículo 1 de la Constitución y señala que el decreto ejecutivo “...sirvió como excusa para poder separar a las personas de sus carreras, y abrió la puerta a la precarización laboral del sector público...”. Igualmente, expresa que es necesario iniciar un proceso de reparación integral para las víctimas del decreto ejecutivo junto con la repetición para que los funcionarios no vulneren derechos o normas constitucionales.

- **Caso No. 030-19-IN**

24. El señor Mario Rodrigo Aguilar Apolo junto con otros siete accionantes pretenden, mediante esta acción, que se declare la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813. Además, solicitan que la sentencia sea aplicada de forma general a quienes se les cesó en sus funciones en virtud del decreto ejecutivo y que, respecto a los accionantes, “...se disponga como reparación se nos reintegre a nuestros puestos de trabajo y se nos pague las respectivas remuneraciones no percibidas con los beneficios de Ley, y para el caso de quienes ya nos jubilamos, se nos pague la diferencia de la indemnización que nos correspondería por los años de servicio conforme lo determina el Mandato Constituyente N°2 Art. 8...”.

25. Para fundamentar la demanda, los accionantes indican que si bien el presidente de la República tiene facultad para expedir reglamentos para aplicación de las leyes, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 “...carece de aplicabilidad, y por ende de eficacia jurídica, ya que un Decreto de Ley o un Reglamento a la Ley, no puede prevalecer sobre Leyes Orgánicas y sobre la Constitución misma, además de violentar abruptamente el principio de seguridad jurídica en el Art. 82 ibídem por su irrespeto...”. Además, citan los artículos 33, 76 numeral 5, 325 y 425 de la Constitución e invocan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

26. Por otro lado, los accionantes alegan la vulneración de los principios del derecho al trabajo, para lo cual citan los numerales 1, 2 y 3 del artículo 326 de la Constitución e indican que con la vigencia del decreto ejecutivo “...se están volviendo renunciables y tangibles los derechos laborales, porque me obligaron a renunciar a mi derecho al trabajo, a mi derecho a la estabilidad, a mi derecho a una vida digna de permitir esto...”.

27. De igual manera, los accionantes indican que se vulneró el artículo 66 en sus numerales 4 y 5 de la Constitución, debido a que obligarles a renunciar “...atenta contra el libre desarrollo de la personalidad, ya que tiene que ver con nuestro libre albedrío (sic), nuestra decisión y voluntad, no por la fuerza como es el presente caso...”. Adicionalmente, señalan que se vulneró el artículo 66 numeral 29 debido a que con la “...figura determinada en el Decreto ejecutivo 813 acusado de inconstitucional, nos está obligando, mediante acciones de hecho a renunciar, cosa que está prohibida por la Constitución como he hecho referencia...”.

28. En relación con el artículo 11 de la Constitución, los accionantes señalan que se vulneró el numeral 8 debido a que constituye un derecho adquirido el prestar servicios lícitos y personales como funcionarios a lo largo del tiempo y *“no puede ninguna norma de menor jerarquía disminuir, menoscabar o anular injustificadamente como es nuestro caso el ejercicio de nuestros derechos en especial de trabajo, estabilidad laboral, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos”*.
29. Sobre el derecho a la defensa, los accionantes indican que se vulneraron los literales a), d) y l) del artículo 76 de la Constitución, debido a que: no pudieron expresar su inconformidad con el acto; no existió ningún procedimiento para determinar a quién se obligó a renunciar; y, no existió motivación al arbitrariamente obligarlos a renunciar.
30. Finalmente, los accionantes expresan que la elección de las personas se hizo al azar, de forma discriminatoria sin un proceso ni igualdad de oportunidades.

- **Caso No. 7-20-IN**

31. La señora Adela Irene Cando Villareal pretende la reparación integral y que se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.
32. En primer lugar, la accionante expone los antecedentes de la formación de la Ley Orgánica de Servicio Público y del Decreto Ejecutivo No. 813. Adicionalmente señala que el 4 de mayo de 2012 fue desvinculada del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por medio de la acción de personal No. 0338466. Por otro lado, cita los artículos 3 (numeral 1), 10, 11, 33, 34, 66 (numerales 2, 4, 5, 17, 18 y 29 literal d), 76 (numeral 7 literal l), 82, 83 (numerales 1 y 5), 229, 325, 326 (numeral 2), y 425 de la Constitución.
33. A continuación, en relación con la inconstitucionalidad por la forma, la accionante señala que la norma impugnada contraviene el principio de jerarquía normativa al imponerse sobre normas jerárquicamente superiores *“modificándolas e inobservando el procedimiento establecido para ello”*. De igual manera señala que el ejercicio de derechos y garantías laborales deben ser regulados por leyes orgánicas según el artículo 132 numeral 1 de la Constitución, lo cual fue inobservado por la norma impugnada.
34. En cuanto a los argumentos sobre la inconstitucionalidad por el fondo de la norma impugnada, la accionante indica que vulnera el principio de supremacía constitucional debido a que *“...reforma y altera normas jerárquicamente superiores e inclusive contraviene con disposiciones taxativas de la Constitución de la República...”*.

35. Respecto a la vulneración de derechos y garantías, la accionante sostiene que se vulneró su derecho al trabajo por haber sido desvinculada intempestivamente. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que la norma impugnada reforma el artículo 81 de la LOSEP debido a que los servidores públicos pueden ser desvinculados en cualquier momento pese a que la ley establece que se trata de un régimen de carácter excepcional.
36. Alega, además, que se vulneró la garantía de motivación porque la norma impugnada, como ocurrió en su desvinculación, *“faculta a las entidades públicas a proceder a desvincular de sus instituciones a todo funcionario público con nombramiento definitivo, sin la necesidad de que dichas resoluciones sean motivadas de manera idónea y legítima”*.
37. Por otro lado, la accionante cita varios artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes Del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Convenios No. 157 y 168 de la OIT y el Caso Lagos del Campo vs. Perú de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
38. Finalmente, la accionante indica que con la aplicación de la norma impugnada, se produjeron los siguientes efectos: 1) se coartó su libertad de elegir libremente su condición laboral, en específico la libertad de renunciar o mantenerse en un lugar de trabajo; 2) la imposibilidad de vincularse a otra actividad laboral en el sector público y de garantizar un ingreso que le permita la sobrevivencia suya y de su familia; 3) perdió sus prestaciones de salud, cesantía y jubilación; 4) el estatus de inhabilitación consolida un trato discriminatorio; y, 5) se vulneraron los tratados, convenios y declaraciones transcritos con la norma impugnada, causando perjuicios morales, patrimoniales, sociales y psicológicos.

B. Presidencia de la República

39. La Presidencia de la República (en adelante *“Presidencia”*) ingresó a la Corte Constitucional dos escritos dentro de los casos No. 26-18-IN (13 de agosto de 2018) y 23-19-IN (22 de agosto de 2019). En dichos escritos se emitieron argumentos idénticos en torno a las demandas de inconstitucionalidad, solicitando que se desechen las mismas debido a que la norma impugnada no es inconstitucional ni por el fondo ni la forma.
40. Respecto al caso No. 26-18-IN, la Presidencia expresa que conforme lo manifestado por el accionante en su demanda, el artículo impugnado es únicamente el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813. Por otro lado, indica que el accionante no puede ser considerado como legitimado activo debido a que de la documentación presentada se observa que está constituyendo la asociación que no goza de personería jurídica y

porque no presenta poder o ratificación para actuar en nombre y en representación de terceros o justifica haber sido designado procurador común.

41. Por otro lado, cita una serie de normas constitucionales respecto al sector público y la acción de los servidores públicos para cumplir con los objetivos del Estado. Sobre el despido intempestivo establecido en el Código de Trabajo indica que se trata de *“...una forma de terminación de la relación laboral, figura jurídica similar a la compra de renuncias con indemnización, respecto de la cual a nadie se le ha ocurrido que aquello fuere inconstitucional o ilegal, ni ha sido declarada su inconstitucionalidad o ilegalidad...”*.
42. Respecto a la inconstitucionalidad por el fondo, la Presidencia expresa que la compra de renuncia con indemnización fue aprobada constitucionalmente y consta en la Ley Orgánica de Servicio Público. Concretamente indica que el presidente de la República objetó parcialmente el proyecto de ley estableciendo un texto alternativo del artículo 47 y a la Disposición Transitoria Décima sobre esta figura y la forma de pago de la indemnización. En cuanto a las objeciones, expresa que la Asamblea Nacional no se allanó, razón por la que correspondía al Ejecutivo expedir un reglamento para su aplicación y que originó el Decreto Ejecutivo No. 813. Por estas razones, señala que *“...no es posible establecer, de manera alguna, que no se encontraba prevista y se aprobó y constituye ley de la República la normativa referente a la ‘Compra de renuncias con indemnización’ ...”*.
43. Sobre la inconstitucionalidad por la forma, la Presidencia alega que *“...si fue materia de debate y tratamiento en la Asamblea Nacional este tema y no como señala temerariamente el accionante que aquello no fue tratado en la Asamblea Nacional o negado por aquella, insinuando que a través del Decreto 813 se establecen disposiciones reglamentarias ilegales...”* (sic). De igual manera, expresa que el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 813 en virtud del artículo 147 numeral 13 de la Constitución y que conforme el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no es factible impugnar la constitucionalidad por la forma.
44. Finalmente, la Presidencia indica que en la sentencia No. 003-13-SIN-CC la Corte Constitucional negó varias demandas de inconstitucionalidad planteadas en contra del Decreto Ejecutivo No. 813. En tal virtud, expresa que no cabe que *“...se pretenda desconocer un fallo expreso de la Corte Constitucional...”*.

C. Procuraduría General del Estado

45. La Procuraduría General del Estado (en adelante *“Procuraduría”*), por medio del Director Nacional de Patrocinio, presentó tres escritos dentro de los casos No. 26-18-IN (13 de agosto de 2018) y 23-19-IN (15 de agosto de 2019 y 15 de noviembre de 2019).

46. En primer lugar, la Procuraduría desarrolla la atribución del presidente de la República para dictar decretos ejecutivos y reglamentos para la aplicación de las leyes, para lo cual cita el artículo 147 numeral 13 de la Constitución y el artículo 11 literal f) del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. De igual manera, indica que el Decreto Ejecutivo No. 813 surgió de la facultad presidencial tanto en su aspecto material como formal “...*de manera que no viola ninguna norma o derecho consagrado en la Constitución de la República...*”.
47. Por otro lado, la Procuraduría cita los artículos 227, 228 y 229 de la Constitución y señala que, en virtud de estos, fue expedida la Ley Orgánica de Servicio Público para regular la carrera administrativa. Específicamente, indica que el artículo 47 literal k) de la referida ley contempla la compra de renunciaciones con indemnización y que el presidente de la República, en razón de sus competencias legales, expidió el Decreto Ejecutivo No. 813 para reformar su Reglamento General. Frente a lo indicado, cita el artículo 8 del decreto y expresa que la compra de renuncia con indemnización es una facultad que tienen las instituciones del Estado “...*que busca optimizar y racionalizar el talento humano del sector público, no es una sanción ni una (sic) evaluación de manera que no genera inestabilidad laboral, toda vez que sus fines son otros y, por su naturaleza, se trata de una forma de egreso del sector público, siempre que se cumplan las condiciones exigidas por la LOSEP y su Reglamento...*”.
48. De igual manera, la Procuraduría invoca los artículos 3, 11, 33, 82, 326 numeral 2 de la Constitución, cita dos sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador y una de la Corte Constitucional de Colombia sobre el derecho al trabajo y un extracto de la Opinión Consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Respecto a lo anterior, indica que la norma impugnada no fue dictada al margen del principio de legalidad o que vulnera derechos constitucionales debido a que es “...*una actuación administrativa que procura racionalizar el sector público, ni tampoco es una sanción o se podría asimilar a un despido intempestivo, dado que su base axiológica es diferente y sus fines son otros...*”.
49. Además, sobre el pedido de retrotraer los efectos de la sentencia conforme el artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Procuraduría indica que es inadecuado y lesivo para el Estado y quienes fueron separados de la función pública porque se generaría un “...*caos económico, financiero y presupuestario que lejos de garantizar los derechos de las personas, mas bien generaría una suerte de regresión de los mismos...*”. De igual manera, expresa que hasta la fecha “...*muchos de los cargos han sido suprimidos orgánica y presupuestariamente a nivel de la Administración Pública, existiendo en consecuencia una imposibilidad fáctica de restituirlos...*”.
50. Finalmente, la Procuraduría expresa que es improcedente la inconstitucionalidad por la forma al ser presentada fuera del tiempo establecido en el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De tal manera, expresa que el Decreto Ejecutivo No. 813 fue expedido el 7 de julio de

2011 y publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011, mientras que la demanda (caso No. 26-18-IN) fue presentada el 9 de junio 2018.

D. Asamblea Nacional del Ecuador

- 51.** La Asamblea Nacional del Ecuador (en adelante “*Asamblea*”), por medio del procurador judicial del entonces presidente de dicho Organismo, presentó un escrito dentro del caso 23-19-IN (25 de septiembre de 2019). En dicho escrito emitió sus argumentos en torno a la demanda de inconstitucionalidad, solicitando que se ratifique la constitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 y en consecuencia que se deseche la demanda por improcedente.
- 52.** En primer lugar, la Asamblea indica que la compra de renunciaciones con indemnización no tiene como finalidad menoscabar ni irrespetar derecho alguno sino que busca el “...*desarrollo armónico, eficaz y preciso del sistema estatal a través de servidores públicos capacitados para tal finalidad...*”. Igualmente, expresa que dicha figura se enmarca en los principios de eficacia, eficiencia y calidad conforme el artículo 227 de la Constitución y que el “...*Estado tiene el derecho de tener una herramienta jurídica para desvincular a sus funcionarios (...) que en ningún momento vulnera los derechos del trabajador pues se está estableciendo indemnizaciones para aquellos servidores públicos separados...*”.
- 53.** Respecto a los artículos 75 y 76 de la Constitución, la Asamblea indica que los derechos contenidos en dichas normas no se vulneraron debido a que se garantizó el cumplimiento de derechos de las normas y derechos de las personas y la presunción de inocencia pese a que no constituye un proceso investigativo o sancionatorio. Por su parte, sobre los artículos 82, 226 y 425 de la Constitución, expresa que la disposición impugnada reforma a una preexistente, guarda armonía con las normas superiores y utiliza lenguaje claro y lógico para su aplicación conforme las potestades estatales.
- 54.** Finalmente, en lo que concierne al artículo 147 numeral 13, la Asamblea señala que el decreto no vulneró norma constitucional alguna debido a que “...*no se contraviene ni altera desde ninguna perspectiva la ley que reglamenta...*”.

E. Terceros con interés (*amicus curiae*)

- 55.** De conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se presentaron los siguientes escritos en calidad de *amicus curiae* dentro del caso No. 26-18-IN:

- **Defensoría del Pueblo**

- 56.** El 16 de agosto de 2018, Rodrigo Varela Torres en calidad de Director General Tutelar y Alexandra Almeida Unda en calidad de Directora Nacional de Derechos

del Buen Vivir de la Defensoría del Pueblo (en adelante “*Defensoría del Pueblo*”) presentaron un escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo No. 813.

57. En primer lugar, la Defensoría del Pueblo indica que la norma impugnada no estableció parámetros de control ni sanciones para que se evite su aplicación indiscriminada, en especial porque “...*la normativa debía contener una protección especial y reforzada para proteger el derecho al trabajo de las personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria, como las personas con discapacidad...*”.
58. En cuanto al derecho al trabajo y su relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, expresa que una de las interrogantes que se tiene que resolver es si la norma impugnada dejó expuestas a las personas con discapacidad a violaciones de otros derechos humanos y si se adoptaron medidas afirmativas para garantizar su reinserción laboral en el servicio público tras la adopción del Decreto.
59. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la Defensoría del Pueblo indica que “...*al interpretarse y aplicarse el Decreto 813 sin considerar que la existencia de normas constitucionales y legales previas, y sin establecerse mecanismos posteriores para la reinserción de los ex servidores públicos al área laboral se pudo haber vulnerado derechos constitucionales...*”.

- **Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito**

60. El 19 de diciembre de 2018, Farith Simon Campaña, Iván Cevallos Pachacama, Juan Francisco López Salas y Doménica Ramírez Freire de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito (en adelante “Clínica Jurídica USFQ”) presentaron un escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo No. 813.
61. En primer lugar, indican que pese a que la Corte Constitucional resolvió en sentencia No. 003-13-SIN-CC varias demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, al no realizar control integral de constitucionalidad y conforme al artículo 96 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “...*permanece abierta la facultad de presentar una acción de inconstitucionalidad de esta norma y le corresponde a la Corte realizar el control integral de la norma que se demanda como inconstitucional...*”.
62. En cuanto al derecho al trabajo, invocan varios artículos de la Constitución y de instrumentos internacionales de derechos humanos, así como de la Ley Orgánica de Servicio Público respecto de la estabilidad laboral. Frente a lo anterior, señalan que la sentencia que se emita debe considerar que, conforme los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 del Convenio 158 de la OIT, “...*no se podrá dar por terminada la relación laboral por motivos de conducta del trabajador o su rendimiento, sin que se le haya dado la*

oportunidad de defenderse por los cargos formulados contra él...”. En tal virtud, indican que la compra de renuncia obligatoria vulnera el derecho al trabajo y la estabilidad laboral de los trabajadores públicos al desplazarse de los puestos de trabajo permanente sin seguir el debido proceso para su salida.

63. En relación con el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y de jerarquía normativa, señalan que la Ley Orgánica de Servicio Público “...es reformada a través de un Decreto Ejecutivo, el cual no es la vía de reforma de una Ley Orgánica, se está precisamente vulnerando el proceso de reforma...”.

64. Finalmente, la Clínica Jurídica USFQ expresa que, al incorporar la figura de renuncia obligatoria, la norma impugnada no toma en cuenta que “...la renuncia es un acto jurídico unilateral que tiene como requisito principal la voluntad del funcionario de dejar de laborar para determinada institución. Pero bajo esta figura jurídica lo que ha hecho es cohibir dicha voluntad y provocar la salida masiva de aquellas personas que están por jubilarse y personal especializado...”.

- **Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador**

65. El 8 de febrero de 2019, Mario Melo Cevallos, José Valenzuela Rosero y Paola Quiroga Ortiz del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (en adelante “*Centro de DDHH PUCE*”) presentaron un escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo No. 813.

66. En primer lugar, el Centro de DDHH PUCE se refiere a la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada. Al respecto, indica que, si bien no se establece un procedimiento de formación o aprobación de reglamentos o decretos, su expedición no es arbitraria y debe guardar coherencia con el resto del ordenamiento jurídico. En tal virtud, señala que conforme los artículos 132 numeral 1, 147 numeral 13, 424 y 425 de la Constitución, el Decreto Ejecutivo No. 813 “...se impone sobre normas jerárquicamente superiores, las modifica inobservando el procedimiento establecido, y sobre todo menoscaba el ejercicio de derechos...”.

67. En lo que respecta al derecho a la seguridad jurídica, el Centro de DDHH PUCE indica que contempla tres requisitos: i) que las normas sean generales de las normas; ii) que las normas hayan sido promulgadas conforme el procedimiento adecuado y por el órgano competente; y, iii) que las normas deben tener coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.

68. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, el Centro de DDHH PUCE señala que la figura de compra de renuncia obligatoria establecida en la norma impugnada “...no cuentan con la debida justificación y motivación, por lo cual se vuelven discriminatorios respecto a ciertos servidores públicos...”. Concretamente, indica que para algunos servidores públicos la compra de renuncia fue obligatoria y

para otros fue voluntaria, “...sin que exista mayor explicación al respecto, más que aparentes indicios de discriminación por cuestiones de edad, opinión e ideologías políticas...”. Por otro lado, el decreto estableció una distinción entre diferentes servidores públicos, algunos de los cuales no se les aplica dicho régimen.

69. En relación con el derecho al trabajo, el Centro de DDHH PUCE expresa que el cese de funciones de servidores públicos significó una ruptura de sus expectativas laborales y dificultades inmediatas para su supervivencia personal y debido al impedimento de volver a ejercer el servicio público se “...disminuye las oportunidades del acceso a nuevas oportunidades de empleo, vulnerando sistemáticamente su derecho al trabajo; más aún si se considera que la mayor parte de los afectados oscilan entre los cuarenta y sesenta años de edad...”.
70. Sobre el derecho a la seguridad social, el Centro de DDHH PUCE señala que con la desvinculación y la prohibición de volver al servicio público en virtud de la norma impugnada se les dificulta poder acceder a otras posibilidades de empleo para generar recursos. Finalmente, el Centro de DDHH PUCE indica que la aplicación de la norma impugnada implica un incumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado.

- **Internacional de Servicios Públicos**

71. El 5 de agosto de 2019, Rosa Pavanelli, en su calidad de Secretaria General de la Internacional de Servicios Públicos (en adelante “ISP”), presentó un escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo No. 813.
72. En primer lugar, la ISP indica que la Sentencia No. 003-13-SIN-CC, que resolvió tres demandas en las que se impugnó el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, no realizó control integral de constitucionalidad, por lo que conforme el artículo 96 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es factible que la Corte Constitucional resuelva la presente acción.
73. Sobre el derecho al trabajo, la ISP señala que se lo vulneró “ya que se desplazó de los puestos de trabajo en forma permanente y discriminatoria a miles de profesiones y administrativos, sin seguir el debido proceso para su salida, en el que como garantía básica se establece el derecho a la defensa, dejándoles sin su medio de subsistencia y el de sus familias y además estigmatizados ante la sociedad”. En relación con lo anterior, indica que se vulneró el derecho a la seguridad social debido a que dichas personas dejaron de aportar mensualmente debido a que ya no reciben una remuneración mensual.
74. Respecto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de jerarquía normativa, la ISP indica que la norma impugnada es inconstitucional por la forma y el fondo porque reformó la Ley Orgánica de Servicio Público.

- **Diego Delgado Jara**

75. El 19 de agosto de 2020, el señor Diego Delgado Jara, por sus propios derechos presentó un escrito en calidad de *amicus curiae* en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo No. 813.
76. Manifiesta que la norma impugnada permite cesar o retirar de sus funciones a los servidores públicos por renunciaciones no presentadas. Así, indica que se “...*abre la puerta a la compra de renunciaciones obligatorias y jamás suscritas (exclusiones laborales forzadas), desconociendo en forma grotesca el ejercicio de los derechos constitucionales...*”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

77. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

B. Asuntos preliminares

78. Tanto la Presidencia de la República (en adelante “Presidencia”) como la Procuraduría General del Estado (en adelante “Procuraduría”) manifestaron algunos argumentos respecto de los cuales la Corte Constitucional considera oportuno pronunciarse previo al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada.
79. Al respecto, se indicó que: **a)** en el **caso No. 26-18-IN** pese a que se pretende la derogatoria de todo el Decreto Ejecutivo No. 813, únicamente se impugnó su artículo 8; **b)** el accionante en el **caso No. 26-18-IN** no puede ser considerado legitimado activo porque la asociación no goza de personería jurídica y no presenta poder o ratificación para actuar en nombre de terceros; **c)** la **sentencia No. 003-13-SIN-CC** de la Corte Constitucional negó varias demandas planteadas en contra del mencionado decreto ejecutivo; **d)** no se puede impugnar la constitucionalidad por la forma debido a que no se interpuso en el término establecido en el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC.
80. En primer lugar, sobre la alegación **a)**, de la demanda interpuesta dentro del **caso No. 26-18-IN** se observa que el accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Decreto Ejecutivo No. 813, sin identificar ningún artículo del mencionado decreto. De igual manera, en el auto de admisión de 12 de julio de 2018, se observa que se admitió la demanda por cumplir

los requisitos de admisibilidad exigidos en la LOGJCC sin especificar si se impugnó un artículo o todo el decreto.

- 81.** Sin perjuicio de lo anterior, se observa que los argumentos expuestos en la demanda se encuentran dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de la aplicación de la figura de la “*compra de renunciaciones*” contenida en el artículo 8 del mencionado Decreto Ejecutivo No. 813. Incluso, en algunas partes de la demanda se hace referencia expresa a dicho artículo. Por estas razones, la Corte Constitucional se pronunciará sobre las alegaciones que impugnan la constitucionalidad del mencionado artículo.
- 82.** Por otro lado, sobre la alegación **b)**, en el **caso No. 26-18-IN**, el señor Gustavo López León presentó la acción pública de inconstitucionalidad por sus propios derechos y por los que representa en su calidad de presidente de ASODESP 813. Como anexo a la demanda, se adjuntó el acta de asamblea constitutiva de la referida Asociación de 15 de febrero de 2018, en donde se nombra a la directiva provisional. De igual manera, consta en el sistema de la Corte Constitucional que el 10 de julio de 2020 se presentó el acta de elección y posesión de la directiva de la ASODESP 813 para el período 2020-2022, en el que consta la elección del señor López como su presidente.
- 83.** Adicionalmente, cabe precisar que los artículos 436 numeral 2 y 439 de la Constitución establecen a la acción pública de inconstitucionalidad como un mecanismo con legitimación activa abierta; en concordancia, el artículo 77 de la LOGJCC establece que: “*La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente.*”. Sin perjuicio de lo expuesto, en el caso que se lo requiera, los accionantes deben legitimar la calidad en la que comparecen conforme el artículo 67 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional¹, lo cual en el presente caso no es necesario conforme se lo indicó en el párrafo anterior.
- 84.** En cuanto a la alegación **c)**, el 4 de abril de 2013 la Corte Constitucional emitió la **sentencia No. 003-13-SIN-CC** dentro del caso No. 0042-11-IN y acumulados (No. 0043-11-IN y 0045-11-IN) en donde se impugnó el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813. De forma concreta, el Organismo negó las demandas planteadas, tomando en consideración los siguientes argumentos:

¹ RSPCCC. Art. 67.- Legitimación de personería.- La demanda de inconstitucionalidad podrá ser presentada por cualquier ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente; en este último caso deberán designar un procurador común que los represente.

Cuando la demanda sea presentada por una persona jurídica de derecho público o privado, se legitimará la calidad de los comparecientes.

Cuando la demanda sea presentada por instituciones públicas que carezcan de personería jurídica, deberá ser presentada con el patrocinio del Procurador General del Estado.

*“Esta Corte Constitucional advierte, a partir de los argumentos planteados, que el sustento principal de la presente acción es una **presunta contradicción entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo.** (...) Vale indicar entonces, que al ser en realidad la pretensión de los demandantes la declaratoria de **violación del principio de jerarquía normativa, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, al presuntamente contrariar la Ley Orgánica de Servicio Público,** es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello, pues así lo determina el artículo 10, literal a de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (...) Por consiguiente, la presunta **vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional. Por otro lado, se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de la personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconstitucional, Sostener lo contrario y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incursione en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la justicia constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria.**”² (Énfasis añadido).*

85. Al respecto, el numeral 3 del artículo 96 de la LOGJCC determina que:

*“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: (...) 3. Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, **no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad.**” (Énfasis añadido).*

86. En tal virtud, del texto citado de la sentencia No. 003-13-SIN-CC, se observa que no se realizó control integral y que se desecharon los cargos de las demandas presentadas debido a que la Corte Constitucional consideró que las demandas se sustentaron solamente en la supuesta incompatibilidad entre el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 y la Ley Orgánica de Servicio Público.

87. En el presente caso, se encuentra que algunos de los argumentos de las demandas se relacionan con la vulneración al principio de jerarquía normativa y la incompatibilidad del decreto con la ley; sin embargo, no son los únicos debido a que se exponen cargos relacionados con incompatibilidades entre la norma impugnada y otras normas constitucionales.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 003-13-SIN-CC (Caso No. 0042-11-IN acumulados 0043-11-IN y 0045-11-IN) de 4 de abril de 2013. Págs. 14 a 16.

- 88.** Por estos motivos, a diferencia de lo establecido por este Organismo en la sentencia No. 28-12-IN/19³, en la presente causa no se observa que las demandas estén incurso en la prohibición establecida en el artículo 96 numeral 3 de la LOGJCC, toda vez que existen otros cargos no analizados anteriormente y sobre los cuales la Corte puede pronunciarse.
- 89.** Finalmente, sobre la alegación **d)**, en los **casos No. 26-18-IN y 7-20-IN**, que impugnan la constitucionalidad por la forma del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la Presidencia y la Procuraduría alegan que no se los podría analizar este tipo de control, toda vez que no se cumpliría con el artículo 78 numeral 2 de la LOGJCC.
- 90.** Al respecto, en cuanto al caso No. 26-18-IN, se verifica que su pretensión es que se declare la inconstitucionalidad formal y material de la norma impugnada; sin embargo, en la demanda no consta argumento alguno que verse sobre la supuesta inconstitucionalidad por razones de forma, sino solamente su enunciación en la pretensión.
- 91.** Por otro lado, respecto al caso No. 7-20-IN se observa que la Sala de Admisión de este Organismo, en auto de 21 de mayo de 2020, admitió a trámite la acción únicamente por las razones de fondo y no por las razones de forma⁴.
- 92.** Por tales motivos, en ambos casos no le corresponde a la Corte Constitucional realizar el control formal de constitucionalidad de la norma impugnada.

C. Análisis constitucional

- 93.** El Decreto Ejecutivo No. 813 contiene las reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. En la presente sentencia, se analizará la constitucionalidad material de su artículo 8, el cual incorpora un artículo innumerado después del artículo 108 del Reglamento, estableciendo:

“Artículo 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 28-12-IN/19 de 20 de agosto de 2019. “37. *En vista de que esta Corte ya se ha pronunciado favorablemente sobre la constitucionalidad de los decretos impugnados, y considerando que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, el fundamento de la demanda es el mismo de las desestimadas previamente, se observa que las disposiciones contenidas en los decretos impugnados no contravienen las normas de la CRE.*” (Énfasis añadido).

⁴ En el auto de admisión, se señaló: “3. *Respecto a las razones de forma, el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), establece que la acción de inconstitucionalidad puede ser presentada dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. De tal forma, que la acción al haber sido presentada el 21 de enero de 2020 y el Decreto Ejecutivo al entrar en vigencia el 12 de julio de 2011, se observa que la misma ha sido presentada de forma extemporánea.*”.

‘Artículo...- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

*Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.
En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.*

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.’”

- 94.** Ahora bien, en las demandas se alegó la vulneración de los derechos al trabajo, a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación, a la seguridad social, al debido proceso, a la resistencia, al libre desarrollo de la personalidad y al no ser obligado a realizar algo prohibido por la ley.
- 95.** Sin perjuicio de lo indicado, se observan varias alegaciones relacionadas con la vulneración de derechos en situaciones particulares. Cabe aclarar que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control abstracto de constitucionalidad que recae en este Organismo por disposición del artículo 436 numeral 2 de la Constitución. Conforme el artículo 74 de la LOGJCC, 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.”.
- 96.** En este sentido, mediante la acción pública de inconstitucionalidad no procede que la Corte Constitucional se pronuncie respecto de controversias concretas o resuelva sobre la aplicación de las normas jurídicas en situaciones específicas. Por el

contrario, como su nombre lo indica, le corresponde analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución⁵, a través de la confrontación material de la disposición reglamentaria con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas, sin considerar, consecuentemente, los efectos puntuales de su aplicación en casos concretos, dado que aquello es ajeno al control abstracto de constitucionalidad.

97. Por estos motivos, en el marco de una acción de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional no es competente para analizar situaciones particulares de los accionantes ni las razones por las cuales fueron desvinculados de las respectivas instituciones. De modo tal que, este Organismo se abstendrá de analizar la vulneración a los derechos en casos concretos, en especial los argumentos relacionados con la seguridad social (párr. 38), a la resistencia (párr. 19), al libre desarrollo de la personalidad (párr. 27) y al debido proceso en la garantía de motivación (párrs. 20, 29 y 36), toda vez que aquello supondría desnaturalizar a la acción de inconstitucionalidad, cuyo propósito principal, como se indicó anteriormente, es precautelar la garantía normativa de la Constitución y su supremacía frente a cualquier acto normativo, mediante un análisis en abstracto en el que se confronta la disposición impugnada con la Constitución.

98. Así, corresponde analizar si el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 se encuentra o no en compatibilidad material con la Constitución dentro del control abstracto de constitucionalidad, a la luz de los argumentos desarrollados por los accionantes.

- Derecho a la seguridad jurídica

99. De las demandas, se observa que se alega la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que: **a)** el artículo 8 del decreto contradice el artículo 81 de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, **b)** en el Decreto Ejecutivo el presidente se arrogó competencias porque estableció una causal de cesación de funciones de servidores y servidoras del sector público, a pesar de que la Asamblea Nacional se negó a incluir dicha disposición en la LOSEP, que es el cuerpo legal que debe establecer el régimen de cesación.

100. El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución, señala: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En cuanto a este derecho, la Corte Constitucional ha destacado su relación con la certeza del derecho, del modo que sigue:

“De lo anterior se desprende que la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad. El primero se refiere a

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 019-16-SIN-CC (Caso No. 0090-15-IN) de 22 de marzo de 2016. Pág. 10.

brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad y el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro”⁶.

101. Sobre la primera alegación, se observa que gira en torno únicamente a la incompatibilidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo con la LOSEP. Conforme el artículo 74 de la LOGJCC, se ha señalado que le corresponde a la Corte Constitucional analizar posibles incompatibilidades normativas entre la Constitución y la norma impugnada y no incompatibilidades infra constitucionales. Incluso, ya fue objeto de pronunciamiento por este Organismo en la sentencia No. 003-13-SIN-CC, razón por la que no se emitirá análisis al respecto.
102. Sobre la segunda alegación, se acusa que la norma impugnada estableció una causal de cesación de funciones en el sector público que no fue prevista por el legislador. Este argumento será analizado a la luz del contenido del derecho a la seguridad jurídica, la certidumbre y previsibilidad, y, en particular, su relación con el artículo 229 de la Constitución, que establece que la: **“La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”** (Énfasis añadido).
103. Como se puede apreciar, la norma suprema configura un régimen de estabilidad y cesación de funciones de los servidores y servidoras públicas que, entre otros elementos, se circunscribe a la regulación legal, la misma que, precisamente, debe constituir la normativa previa, clara y pública que genere previsibilidad y certidumbre en las relaciones entre la administración pública y sus servidores y servidoras.
104. Ahora bien, en primer lugar cabe repasar el proceso de la formación de las causales de cesación de funciones de los funcionarios públicos en la LOSEP y la posterior regulación mediante el Decreto Ejecutivo No. 813. De esta manera, de Oficio No. T.1919.SGJ-09-1643 de 2 de julio de 2009, el entonces presidente de la República presentó a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneraciones del Servicio Público (en adelante “LOSCCA”) que posteriormente pasó a denominarse proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público.
105. En dicho proyecto se incorporó la figura del despido⁷, así como una compensación económica, además de la liquidación correspondiente, a las servidoras y servidores

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019. Párr. 21.

⁷ Proyecto de LOSEP reformatoria a la LOSCCA. Art. 35.- En el artículo 48 efectúense las siguientes reformas:

que cesen sus funciones por renuncia voluntaria⁸. Cabe mencionar que la entonces vigente LOSCCA establecía en el artículo 48 como casos de cesación definitiva de funciones a la renuncia voluntaria formalmente presentada⁹.

- 106.** Una vez seguido el trámite legislativo, consta en el informe para primer debate que únicamente se añadió, a los casos de cesación definitiva de funciones, la revocatoria de mandato y el ingresar al sector público sin haber ganado el concurso de méritos y oposición pero no el despido¹⁰. Adicionalmente, se observa que constaba la Disposición Décimo Tercera que establecía una compensación económica adicional a la liquidación para los funcionarios que cesen en funciones por renuncia voluntaria¹¹.
- 107.** En el informe para segundo debate se mantienen los casos de cesación de funciones de acuerdo con el informe para primer debate y se incluye el acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización y al acogerse al retiro por jubilación¹². De igual manera, constaba como Disposición General Décimo Segunda la compensación económica adicional a la liquidación a las servidoras y servidores que se cesen en sus funciones por renuncia voluntaria¹³.
- 108.** Finalmente, en el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional se mantuvieron los casos indicados en el informe para segundo debate respecto a la cesación de funciones y la compensación adicional a quienes cesen sus funciones por renuncia voluntaria¹⁴.

(...) d) A continuación del literal g) añádanse las siguientes letras: (...) i) Por despido. (...)

Art. 44.- A continuación del artículo 65, agréguese el siguiente:

“Art...- Del despido. - La autoridad nominadora podrá unilateralmente cesar en funciones por despido, a la servidora o servidor, debiendo para el efecto indemnizarlo con siete salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en la misma institución y hasta un monto máximo de trescientos salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, en total. El despido se realizará siempre y cuando se cuente con la disponibilidad presupuestaria.”

⁸ Proyecto de LOSEP reformativa a la LOSCCA. Art. 74.- Añádanse las siguientes Disposiciones Generales: (...)

Vigésima primera. - Las servidoras y servidores que cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada o por remoción, a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución, percibirán a más de la liquidación de haberes, una compensación económica, de acuerdo a las regulaciones y los montos que para el efecto expida la SENRES, previo cumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 135 de esta Ley. (...)

⁹ LOSCCA. Art. 48.- Casos de cesación definitiva. - El servidor público cesa definitivamente en los siguientes casos: a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada; b) Por incapacidad absoluta y permanente; c) Por supresión del puesto; d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada; e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento; f) Por destitución; y, g) Por muerte.

¹⁰ Asamblea Nacional. Comisión Especializada de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social. Informe para primer debate, Oficio No. CDTSS-NV-2009-256 de 13 de octubre de 2009. Pág. 18.

¹¹ Asamblea Nacional. Informe para primer debate. Pág. 36.

¹² Asamblea Nacional. Comisión Especializada de los Derechos de los Trabajadores y Seguridad Social. Informe para segundo debate, Oficio No. CDTSS-NV-2010-308 de 7 de junio de 2010. Pág. 22.

¹³ Asamblea Nacional. Informe para segundo debate. Pág. 39.

¹⁴ Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Servicio Público. Aprobado el 11 de agosto de 2010. Págs. 27, 28 y 67.

109. Respecto a lo anterior, en la objeción del presidente de la República, se estableció que en el artículo 47 del proyecto deben constar todos los casos en los que se produce la cesación de funciones, razón por la cual propuso la inclusión, entre otros, del literal k) en el artículo 47 del proyecto referente a la compra de renunciaciones con indemnización¹⁵. Adicionalmente, respecto a la Disposición Transitoria Décima, en la objeción se indica que la misma ya fue considerada en otra disposición transitoria, por lo que sugirió que se incluya en reemplazo una disposición referente a la compra de renunciaciones con indemnización de carácter obligatorio. Al respecto, indicó:

“Por lo señalado, a fin de optimizar las actividades del sector público, se propone sustituir la Disposición Transitoria Décima por la siguiente:

*‘Disposición Transitoria Décima.- **Compra de renunciaciones con indemnización.**- En razón de la racionalización del sector público, las instituciones podrán establecer **procesos de compra de renuncia obligatoria** de las y los servidores públicos de carrera, previo al pago de una indemnización, **por una sola vez**, de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por cada año de servicio y hasta un monto máximo de ciento setenta y cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado.*

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme lo previsto en la Disposición General Primera.

***Este proceso no superará los dieciocho meses contados a partir de la fecha de promulgación de esta ley.**”¹⁶ (Énfasis añadido)*

110. En oficio No. SAN-2010-673 de 4 de octubre de 2010, el Secretario General de la Asamblea Nacional informó al entonces presidente de la República que el 29 de septiembre de 2010 se trató la objeción parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público y se ratificó, entre otras normas, en el contenido de la Disposición Transitoria Décima.
111. Conforme lo indicado, en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010 se publicó la Ley Orgánica de Servicio Público, en donde se establecieron como casos de cesación definitiva de funciones a la renuncia voluntaria y a la compra de renunciaciones con indemnización (artículo 47 literales a) y k)) y la bonificación adicional a la liquidación a las servidoras y servidores que cesen de sus funciones por renuncia voluntaria (Disposición General Décima

¹⁵ Presidencia de la República. Objeción parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público. Oficio No. T.1919-SNJ-10-1351 de 3 de septiembre de 2010. Págs. 36 y 37.

¹⁶ Presidencia de la República. Objeción parcial al Proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público. Pág. 88.

Segunda). En cuanto a la Disposición Transitoria Décima, se mantuvo conforme el proyecto inicialmente aprobado por la Asamblea Nacional¹⁷.

112. Así, se puede observar que la figura de **compra de renunciaciones con indemnización** fue una figura adoptada por la Asamblea Nacional en la LOSEP, específicamente el artículo 47 literal k)¹⁸. Además, se contempló que a los funcionarios que cesaban sus funciones por renuncia voluntaria se les otorgaba una bonificación adicional a la liquidación que por ley les correspondía.
113. En contraposición, la figura de compra de renunciaciones de **carácter obligatoria** fue una figura que el Ejecutivo buscó introducir mediante el veto parcial realizado al entonces proyecto de ley. Sin embargo, la Asamblea Nacional se ratificó en el artículo aprobado sin dar paso a la propuesta de sustitución de la Disposición Transitoria Décima.
114. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 710 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 abril de 2011, el presidente de la República emitió el Reglamento General a la LOSEP, normativa en la cual se desarrolla el artículo 47 de la LOSEP respecto a la cesación de funciones. Concretamente, regula la cesación de funciones por renuncia voluntaria (artículo 102) y por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización y jubilación (artículo 108), sin que se incluya la compra de renunciaciones obligatoria.
115. Más tarde, en el Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011 se expidió una reforma al mencionado reglamento en donde se incorporó la figura de cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización (artículo 8), norma impugnada en la presente causa.
116. En definitiva, se puede apreciar que el entonces presidente de la República buscó en primer lugar incorporar mediante el proceso de formación de ley la figura de despido y luego la figura de compra de renunciaciones con carácter obligatorio. Si bien poseen una denominación distinta, buscan que la administración pública tenga la potestad, con la figura de la renuncia, cesar a funcionarios públicos, sin que presten su voluntad y de manera obligatoria. Al no ser acogidas dichas figuras por el

¹⁷ LOSEP. DISPOSICIONES TRANSITORIAS. DÉCIMA. - En el plazo de un año, contado a partir de la promulgación de esta Ley, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dictarán y aprobarán su normativa que regule la administración autónoma del talento humano, en la que se establecerán las escalas remunerativas y normas técnicas, de conformidad con la Constitución y esta Ley. Las disposiciones graduales para equiparar remuneraciones que consten en dichos instrumentos normativos tendrán como plazo máximo el 31 de diciembre de 2013.

¹⁸ Cabe recalcar que este caso de cesación de funciones difiere en parte de la renuncia voluntaria formalmente presentada establecida en el artículo 47.a) de la LOSEP. Concretamente, en la compra de renunciaciones con indemnización media una “oferta” por parte del Estado para que el funcionario se acoja a dicha figura, mientras que en la renuncia voluntaria formalmente presentada únicamente media la voluntad del servidor o servidora y la correspondiente aceptación por la autoridad nominadora. Respecto de esta última, el artículo 102 del Reglamento de la LOSEP regula su aplicación.

Legislativo, y una vez emitida la LOSEP, el Ejecutivo expidió el Reglamento General a la LOSEP y posteriormente con una reforma incluyó la cesación de funciones por compra de renunciadas con carácter obligatorio.

117. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que el derecho a la seguridad jurídica comprende:

*“20. En general, del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico **previsible, claro, determinado, estable y coherente** que le **permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas**. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar **certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.**”¹⁹ (Énfasis añadido)*

118. En el caso concreto, la norma impugnada rompió con la previsibilidad y la estabilidad del ordenamiento jurídico respecto del artículo 229 de la Constitución. Esto se debe a que mediante reglamento únicamente correspondía que se regule la aplicación de la compra de renunciadas con indemnización que la ley vigente en ese entonces contemplaba y no que se incorpore una causal vinculada con la compra de renunciadas obligatoria. Si bien la Presidencia y la Procuraduría coinciden en señalar que una vez emitida la LOSEP se debía expedir su reglamento, el ejercicio de esta competencia no debía romper con la estabilidad del ordenamiento jurídico ya que conllevó a un cambio de las reglas del juego a aplicarse en la cesación de funciones; más teniendo en cuenta que la Constitución establece expresamente que el régimen de cesación de funciones debe estar previsto en una Ley, lo cual otorga un marco de previsibilidad acerca de que la modificación de dicho régimen solamente podría efectuarse mediante una reforma legal.

119. Adicionalmente, la norma impugnada no es clara ni coherente al establecer la obligatoriedad de una figura que no tenía tal característica en virtud del régimen antes indicado. Así, se observa que el presidente de la República por tratar de regular su obligatoriedad, aun cuando no superó el trámite legislativo, desnaturalizó y convirtió en incoherente la compra de renunciadas con indemnización establecida en la ley²⁰. El efecto de lo anterior es una falta de claridad en la regulación emitida y que, por ejemplo, ha sido corroborado por la Corte Constitucional al indicar que con la reglamentación realizada en la norma impugnada puede o no mediar la voluntad del servidor o servidora para cesar en funciones²¹.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019. Párr. 20.

²⁰ A efectos de dilucidar una diferencia entre la compra de renunciadas con indemnización y la compra de renunciadas con carácter obligatorio, se observa que el artículo 3 numeral 7 de la LOGJCC y el artículo 18 numerales 1 y 2 del Código Civil establecen que cuando la ley es clara se tiene que atender a su sentido literal o su sentido natural y obvio según el uso general de las mismas palabras. En tal sentido, dichas figuras difieren en cuanto a la mediación de la voluntad del funcionario en la primera y el ejercicio de una facultad discrecional de la administración pública en la segunda.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 172-18-SEP-CC (Caso No. 2149-13-EP) de 16 de mayo de 2018. Pág. 33.

- 120.** En esta línea, cabe enfatizar que, a diferencia de las relaciones laborales en el sector privado, en el sector público existe la primacía del principio de legalidad, en donde las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras y servidores y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercen solamente las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley conforme el artículo 226 de la Constitución²². En tal sentido, las relaciones entre las instituciones y sus servidores provienen de las disposiciones legales y constitucionales previamente establecidas según el artículo 82 de la Constitución.
- 121.** En virtud de lo expuesto, mediante la expedición del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 no se otorgó una noción razonable de las reglas de juego a aplicarse en la cesación de funcionarios públicos bajo la figura de compra de renuncias con indemnización conforme el artículo 229 de la Constitución. Esto se debe a que se incorporó mediante reglamento una figura que no superó el proceso legislativo razón por la que no se ha dado certeza de la modificación de la situación jurídica de las servidoras y servidores públicos, toda vez que la norma suprema establece que dicho régimen es definido y desarrollado por la respectiva ley y no por reglamento o decreto ejecutivo.
- 122.** Además, cabe indicar que conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución²³ el Ejecutivo puede expedir reglamentos para aplicación de la ley. En el ejercicio de esta potestad el presidente de la República tiene un margen amplio de actuación toda vez que puede efectivizar o, en su defecto, regular aspectos que la ley no ha desarrollado para encauzar su operatividad²⁴. Sin embargo, tiene un límite material, el cual consiste en no contravenir ni alterar las leyes respecto de las cuáles se expide la normativa para su aplicación, sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones constitucionales²⁵.

²² Constitución de la República del Ecuador. Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

²³ Constitución de la República del Ecuador. Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: (...) 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

²⁴ Por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana ha señalado en la Sentencia C-805 de 2001 que: “*La potestad reglamentaria es ‘... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real’. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso.*”

²⁵ Constitución de la República del Ecuador. Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

(...) Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la

- 123.** En el caso concreto, la norma impugnada (reforma al Reglamento General de la LOSEP) constituye un acto en virtud de la competencia reglamentaria por parte del presidente de la República. Sin embargo, como se indicó, se ha comprobado en el presente caso que el presidente de la República incluyó por medio de la reforma al reglamento a la compra de renunciaciones con indemnización con carácter obligatorio, sin ser la autoridad competente para ello y considerando que en su momento la Asamblea Nacional no aprobó su propuesta de incluirla en la LOSEP. La consecuencia es que el Ejecutivo excedió materialmente las competencias que el artículo 147 numeral 13 de la Constitución le otorga.
- 124.** Por las razones antes desarrolladas, se concluye que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, al incluir el carácter obligatorio de la compra de renunciaciones con indemnización, vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución en relación con el artículo 147 numeral 13 y el artículo 229 de la norma suprema respecto al régimen de estabilidad laboral y cesación de funciones y los límites de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

- **Derecho al trabajo**

- 125.** De las demandas se observa que se alega la infracción del derecho al trabajo debido a que: **a)** se vulneró principalmente el numeral 2 del artículo 326 de la Constitución al volver renunciaciones y tangibles los derechos laborales; y, **b)** no se puede disminuir ni menoscabar injustificadamente el ejercicio del derecho al trabajo respecto a las servidoras y servidores públicos de carrera.
- 126.** El derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 33 de la Constitución en los siguientes términos:

“Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”

- 127.** Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado que este derecho no es absoluto: *“pues, de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades administrativas”*²⁶.

Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 246-15-SEP-CC (Caso No. 1194-13-EP) de 29 de julio de 2015. Pág. 14.

128. En este orden de ideas, resulta importante primero ubicar a la figura de compra de renuncias en el contexto del ejercicio de derechos laborales de los funcionarios públicos y la cesación de sus funciones. Este desarrollo difiere en cierta medida del tratamiento que las normas constitucionales y legales le otorgan a los derechos e instituciones laborales en el sector privado.
129. Conforme se lo ha dejado señalado, el artículo 229 de la Constitución califica los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos como irrenunciables y establece que la ley debe definir, entre otros, el régimen de estabilidad y cesación de funciones de sus servidores. En la misma línea que la Constitución, el artículo 23 literal a) la LOSEP²⁷ reconoce el derecho de las servidoras y servidores públicos a gozar de su estabilidad en su puesto.
130. De esta forma, si bien la estabilidad laboral de los funcionarios públicos constituye una garantía para la permanencia en el puesto de trabajo, no es absoluta debido a que puede ser limitada si ocurren condiciones previstas legalmente que permitan la desvinculación del personal²⁸. Dicho en otras palabras, se garantiza que las autoridades nominadoras actúen conforme previsiones legales y constitucionales para la permanencia en el puesto de trabajo de los funcionarios y que los motivos para proceder con su separación no sean arbitrarios, sino que corresponda causales justificadas para el efecto²⁹. Es decir, se trata de un régimen de derechos que a su vez conlleva obligaciones de las autoridades conforme las regulaciones que se hagan a nivel legislativo³⁰.
131. La Corte Constitucional en el mismo sentido ha desarrollado la estabilidad laboral de la siguiente forma:

“Queda claro entonces que las y los servidores públicos, por mandato constitucional, gozan de estabilidad laboral en los términos reconocidos en la legislación pertinente, lo que no puede ser considerado ad initio como una transgresión constitucional por parte del legislador; pues, como ha sido señalado, por efecto de la aplicación del artículo 229 inciso segundo de la Constitución, el cual está facultado plenamente a regular el régimen de estabilidad en este contexto particular, en tanto esta regulación no lesione el contenido mínimo del derecho al trabajo, ni resulte desproporcionada en su limitación. Entendida a la estabilidad laboral en un contexto general, como el derecho a ingresar y permanecer dentro del servicio público siempre que se cumplan las exigencias constitucionales y legales para aquello; y a ser

²⁷ LOSEP. Art. 23.- Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: a) Gozar de estabilidad en su puesto (...).

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0009-09-SIS-CC (Caso No. 0013-09-IS) de 29 de septiembre de 2009. Pág. 10.

²⁹ *Ibíd.* Págs. 10 y 11.

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 172-18-SEP-CC (Caso No. 2149-13-EP) de 16 de mayo de 2018. Pág. 31.

despedido únicamente por las causas señaladas en el ordenamiento jurídico y conforme al procedimiento previamente establecido, con pleno respeto y garantía a su derecho a la defensa.”³¹ (Énfasis añadido).

132. En este contexto, la Corte ha señalado, por ejemplo, que la supresión del puesto de trabajo en el sector público es una institución del derecho laboral administrativo que limita razonablemente la estabilidad de las servidoras y servidores públicos, sin que aquello *prima facie* implique una vulneración del derecho al trabajo, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales para cumplir con dicho propósito³².
133. Por su parte, el Protocolo de San Salvador establece en su artículo 7 literal d) que el derecho al trabajo incluye: “d. *La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación...*”. Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al dar alcance y contenido al artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto al derecho al trabajo y la estabilidad laboral, indicó que:

*“150. Cabe precisar que la estabilidad laboral **no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.**”³³ (Énfasis añadido).*

134. En definitiva, se observa que la Constitución contempla como parte del derecho al trabajo a la garantía de la estabilidad laboral de las servidoras y servidores públicos. Esta garantía implica que éstos no pueden ser separados o finalizar sus funciones sino por causas y motivos previamente establecidos en la ley y sin que estas limitaciones lesionen injustificadamente el contenido del derecho al trabajo.
135. Ahora bien, como ya se lo ha dejado sentado, la estabilidad laboral al no ser absoluta tiene relación directa con el régimen de cesación de funciones. De conformidad con el artículo 229 de la Constitución, la LOSEP en su artículo 47 establece trece casos por los cuales un funcionario deja de ejercer sus actividades en el servicio público.

³¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 397-16-SEP-CC (Caso No. 1017-11-EP) de 21 de diciembre de 2016. Págs. 15 y 16.

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 347-16-SEP-CC (Caso No. 0334-12-EP) de 26 de octubre de 2016. Pág. 12.

³³ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Párr. 150.

136. Para entrar en contexto, estas formas de cesación incluyen la compra de renunciaciones con indemnización, la supresión del puesto o la destitución, todas ellas, como se ha dicho, deben estar sujetas a disposiciones constitucionales y legales. En efecto, el artículo 60 de la LOSEP determina que la supresión de puestos procederá conforme razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales. Por su parte, el artículo 89 de la LOSEP establece que los servidores públicos de carrera solo serán destituidos por las causas determinadas en dicha ley luego del correspondiente sumario administrativo.
137. En consideración a lo señalado, la norma impugnada, regula uno de casos de cesación, concretamente la compra de renunciaciones con indemnización establecida en el artículo 47 literal k) de la LOSEP. De las alegaciones **a)** y **b)** (párr. 125) se observa que se ha acusado que el carácter obligatorio que le otorga la norma impugnada a la figura de compra de renunciaciones ha convertido a los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos en renunciables y tangibles debido a que la autoridad pública puede imponer tal renuncia sin que medie la voluntad del funcionario, restringiendo sus derechos de forma injustificada.
138. Así, el artículo 326 numeral 2 de la Constitución establece: “2. *Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario*”. De igual manera, el segundo inciso del artículo 229 contempla que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.
139. El principio de intangibilidad de los derechos laborales implica que ninguna norma o acto los puede alterarlos o modificarlos salvo si conlleva condiciones más beneficiosas. La Corte Constitucional ha indicado:

*“El concepto de Intangibilidad de los Derechos Laborales implica que **ninguna ley o decreto puede establecer normas que menoscaben los derechos otorgados a los obreros**, lo que es conocido como inderogabilidad in peius, ya que las normas que conforman los Derechos Laborales sirven como un mínimo para las normas posteriores que **solo podrán mejorar dichas condiciones, nunca empeorarlas**. Mediante este principio, las condiciones más beneficiosas otorgadas a los trabajadores no pueden ser desmejoradas por la ley ni por la voluntad colectiva o individual, sirven como una base a partir de la cual se busca mejorar las condiciones laborales del trabajador.”³⁴ (Énfasis añadido).*

140. En cuanto al principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales, la Corte Constitucional ha señalado que:

*“(…) la irrenunciabilidad responde a **la protección de los derechos otorgados en favor del trabajador y al hecho de declarar como nulos a todos los actos y estipulaciones que acarreen la renuncia de los mismos**, siempre que estos no*

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-09-SEP-CC (Casos No. 0023-09-EP, 0024-09-EP y 0025-09-EP acumulados) de 29 de septiembre de 2009. Pág. 20.

*estén regulados por la ley. Por otro lado, la intangibilidad establece que esos mismos derechos, no puedan ser alterados ni cambiados.*³⁵ (Énfasis añadido).

141. De lo anterior, cabe señalar que ninguna norma jurídica, entre ellas el Decreto Ejecutivo No. 813, puede menoscabar injustificadamente los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos ni establecer disposiciones que contemplen la renuncia a los mismos.
142. Dichas disposiciones tienen relación con el artículo 11 numeral 8 de la Constitución que establece que el contenido de los derechos se desarrollará progresivamente a través de las normas, jurisprudencia y políticas públicas y que será inconstitucional cualquier acto u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.
143. En cuanto a este principio, la Corte Constitucional ha indicado que: “...si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa.”³⁶. Sin perjuicio de lo anterior, también ha indicado que el ejercicio de derechos constitucionales no puede ser disminuido o no puede efectuarse un retroceso sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o si se ha justificado en la consecución de otro derecho constitucional o se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos³⁷.
144. Esto quiere decir que, en el contexto de derechos laborales, si se han establecido ciertas condiciones con las cuales se ejercen tales derechos, la regulación que se emita posteriormente no puede alterarlos arbitrariamente, toda vez que afecta al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución. En el caso del régimen de estabilidad laboral y de cesación de funciones establecido en el artículo 229 de la Constitución, una vez que la Asamblea Nacional en ejercicio de su potestad legislativa estableció las condiciones de su aplicación en la LOSEP, el presidente de la República no debía alterarlos, menos aún a través de su potestad reglamentaria.
145. En el presente caso, se verifica que la norma impugnada atenta contra la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos debido a que establece como obligatoria la compra de renuncias, cuando el ámbito legal de regulación y protección que se otorga al derecho al trabajo de estas personas no lo establecía en estas particulares circunstancias. Es decir, esta concreta regulación produjo una desmejora en las condiciones otorgadas por la ley a las servidoras y servidores públicos para gozar de estabilidad en el sector público, toda vez que atentó la

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 024-15-SIN-CC (Caso No. 0036-11-IN) de 1 de julio de 2015. Pág. 12.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 037-16-SIN-CC (Caso No. 0054-11-IN) de 15 de junio de 2016. Págs. 13 y 14.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 002-18-SIN-CC (Caso No. 0029-15-IN y acumulados) de 21 de marzo de 2018. Pág. 73.

previsibilidad del artículo 229 de la Constitución. Así, al desnaturalizar dicha garantía con la inclusión del carácter obligatorio de esta figura, produce una afectación al principio de intangibilidad y la estabilidad laboral.

146. Sin perjuicio de lo analizado, la norma impugnada no se refiere a un acto o estipulación que acarrea en estricto sentido una renuncia a derechos laborales por parte de los funcionarios. Al contrario, faculta a las autoridades públicas para aplicar de forma obligatoria la figura de compra de renuncias con indemnización, lo cual ha llevado a desnaturalizarla como se lo ha establecido.
147. Al respecto, la Presidencia indicó que la figura de compra de renuncias obligatoria es similar al despido intempestivo y que fue expedida en virtud de la potestad reglamentaria del presidente conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución. Por su parte, la Procuraduría señaló que esta figura busca optimizar y racionalizar el talento humano en el sector público.
148. Sin embargo, no se puede comparar una figura legal aplicable a las relaciones de trabajo en el sector privado, que opera, de manera general, cuando la relación laboral termina por la voluntad unilateral del empleador, con el régimen de cesación para el sector público que debe estar reconocido en la ley y no podría ser desmejorado mediante una disposición reglamentaria, como ocurrió en este caso con la disposición impugnada. Cabe insistir que tanto las instituciones públicas como sus autoridades deben actuar conforme sus competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley, toda vez que el ejercicio de una potestad estatal responde a un interés público y, en este caso, las relaciones laborales con sus servidores y servidoras deben desarrollarse en dicho marco.
149. Por lo tanto, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, al incluir el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulnera el derecho al trabajo por atentar contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales en relación con su régimen de estabilidad laboral, todos ellos establecidos en los artículos 229 y 326 numeral 2 de la Constitución.

- **Derecho al debido proceso y a la defensa**

150. De las demandas, se observa que se alega la vulneración al derecho al debido proceso y a la defensa por cuanto se sustituyó el sumario administrativo por la voluntad de la entidad.
151. Al respecto, el artículo 76 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso, en el cual se incluye el derecho a la defensa en los siguientes términos:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.”

- 152.** En virtud de que las alegaciones están relacionadas con la necesidad del establecimiento de un sumario administrativo, corresponde en primer lugar determinar su objeto para analizarlo a la luz de la norma impugnada.
- 153.** De esta manera, el sumario administrativo conforme el artículo 44 de la LOSEP es un proceso administrativo que tiene como fin determinar el cometimiento o no de faltas administrativas establecidas en la ley. En virtud de la norma anotada, su ejecución debe realizarse en observancia de las garantías del debido proceso: *“con la participación de las partes involucradas, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor público”*.
- 154.** Las faltas disciplinarias se encuentran establecidas en el artículo 42 de la LOSEP, siendo éstas leves y graves. Una vez que se sigue el correspondiente sumario administrativo, se establecen las sanciones correspondientes según el artículo 43 de la LOSEP, siendo éstas: a) amonestación verbal; b) amonestación escrita; c) sanción pecuniaria administrativa; d) suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) destitución. Concretamente, la sanción de destitución se refiere a uno de los casos de cesación definitiva de las servidoras y servidores (art. 47.f de la LOSEP) y tiene lugar frente al cometimiento de una falta grave.
- 155.** Por otro lado, la compra de renuncias con indemnización se refiere a otro caso de cesación de funciones (art. 47.k de la LOSEP). Al respecto, se refiere a un mecanismo por el cual el Estado paga una indemnización al funcionario que finaliza sus funciones por dicho motivo. De esta manera, la aplicación de esta figura, *prima facie*, no constituye el establecimiento de una sanción debido a que no tiene como resultado la destitución ni la necesidad de realizar un sumario administrativo.
- 156.** De esta manera, conforme lo expuesto, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 no regula la destitución por cometimiento de una falta, por lo que no es necesario el establecimiento de un sumario administrativo. Por ende, las alegaciones de la parte accionante no tienen sustento.
- 157.** Sin perjuicio de lo desarrollado, se ha podido observar que la norma impugnada al establecer como obligatoria la aplicación de esta figura, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y al trabajo. La desnaturalización de la compra de renuncias con indemnización pudo tener, como efecto, que se la confundiera con la sanción de destitución. No obstante, esta situación no conlleva necesariamente a la vulneración del derecho al debido proceso y a la defensa.
- 158.** En definitiva, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo no vulneró el derecho al debido proceso y a la defensa reconocidos en el artículo 76 de la Constitución.

- **Derecho a la igualdad y no discriminación**

159. De la demanda se desprende que se alega la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación debido a que: **a)** existió trato discriminatorio al inhabilitar trabajar en el sector público; **b)** constituyó una disposición discriminatoria que los funcionarios que cesaron en funciones en aplicación de esta medida no puedan volver a trabajar en el Estado, mientras que los de nivel jerárquico superior pueden hacerlo sin devolver la indemnización; y **c)** enfatiza su espectro de aplicación sobre determinado tipo de servidores.
160. En cuanto a las dos primeras alegaciones, se observa que la norma impugnada no regula la inhabilitación para trabajar en el sector público de las personas que cesaron de sus funciones por compra de renuncias con indemnización, ni la posibilidad que tienen los funcionarios de nivel jerárquico superior de regresar al sector público sin devolver la indemnización. En tal sentido, se refieren a los efectos de la aplicación de la norma impugnada, regulados principalmente del artículo 14 de la LOSEP³⁸, lo cual será abordado posteriormente.
161. Por estos motivos, no se emitirá pronunciamiento alguno en relación con la constitucionalidad de dichas normas al no haber sido impugnadas mediante esta acción.
162. En cuanto a la tercera alegación, cabe indicar que el último inciso de la norma impugnada desarrolla:

³⁸ LOSEP. Art. 14.- Condiciones para el reingreso al sector público.- Quien hubiere sido indemnizado por efecto de la supresión de puesto podrá reingresar al sector público solamente si devuelve el monto de la indemnización recibida, menos el valor resultante de la última remuneración que percibió multiplicado por el número de meses que no prestó servicios en el sector público, contados desde la fecha en que se produjo su separación.

Así mismo, podrá reingresar a la administración pública quien hubiere recibido compensación económica por retiro voluntario, venta de renuncia y otras figuras similares, si devolviera el valor de la indemnización percibida; en caso de haberla recibido antes de la dolarización, para su devolución, ésta se calculará al tipo de cambio vigente a la fecha de su pago.

En caso de haber percibido indemnización por compra de renuncia con indemnización, para reingresar al sector público, a cualquier puesto, deberá devolver en forma previa la totalidad de la indemnización percibida.

Además, podrán reingresar al servicio público quienes hubieren sido indemnizados o compensados, sin necesidad de devolver el monto de la indemnización recibida, únicamente a cargos de nombramiento provisional y a cargos o funciones de libre nombramiento y remoción establecidos en esta ley. El mismo beneficio tendrán quienes reingresen para ejercer la docencia universitaria, formación de las o los servidores públicos o la investigación científica. Este período no será considerado como parte de la devengación de la indemnización recibida.

Las ex servidoras o los ex servidores que habiendo renunciado voluntariamente no recibieron indemnización alguna podrán reingresar al sector público.

En lo relacionado a los descuentos, suspensiones y límites de pago de pensiones, se estará a lo dispuesto en las leyes de seguridad social respectivas.

*“La compra de renuncias con indemnización **no es aplicable** para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.”* (Énfasis añadido).

163. Al respecto, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución reconoce el derecho a la igualdad de la siguiente forma:

*“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...)
4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.”*

164. En cuanto a este derecho, la Corte Constitucional ha determinado que: *“como se puede aseverar del texto constitucional, el derecho a la igualdad implica el reconocimiento pleno de la condición de persona y por ende, de titularidad de derechos a todos aquellos que gozan de la dignidad humana. En este contexto, el Estado debe dar un **trato igual a dos personas que se encuentren ante una situación similar o idéntica** y, por otra parte, **evitar tratos diferenciados que generen privilegios a determinados individuos**, vulnerando el ejercicio de los derechos de aquellos que se encuentran en desventaja”³⁹* (Énfasis añadido).

165. En conexión con lo expuesto, este Organismo ha desarrollado que la prohibición de discriminación, contemplada en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución contempla que:

*“La prohibición de discriminación establecida en el artículo 11 número 2 de la Constitución establece tres elementos para configurar el trato discriminatorio: primero, la **comparabilidad**: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; segundo, la **constatación de un trato diferenciado** por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; tercero, la **verificación del resultado**, por el trato diferenciado, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos y diferencia discriminatoria cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.”⁴⁰* (Énfasis añadido).

166. En cuanto a la comparabilidad, de lo norma impugnada se puede observar que existen dos tipos de sujetos, es decir a quienes se les aplica y a quienes no la figura de compra de renuncia con indemnización. Específicamente se establece que no es aplicable para las servidoras y servidores de libre nombramiento y remoción⁴¹; con nombramientos provisionales⁴², de período fijo⁴³, contratos de servicios

³⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 014-15-SIN-CC (Caso No. 0047-10-IN) de 29 de abril de 2015. Pág. 16.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 6-17-CN/19 de 18 de junio de 2019. Párr. 26.

⁴¹ LOSEP. Arts. 17 literal c) y 85.

⁴² LOSEP. Art. 17 literal b).

ocasionales⁴⁴, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior⁴⁵. Consecuentemente, se aplica para los funcionarios públicos de carrera que hayan obtenido nombramiento permanente mediante concurso de méritos y oposición conforme el artículo 87 de la LOSEP⁴⁶.

167. Respecto al trato diferenciado, se verifica una distinción que se sustenta en la forma en cómo se configura la vinculación entre el Estado y el servidor público. Esto se debe a que, en virtud de la estabilidad de la que gozan las servidoras y servidores públicos de carrera, se les concede una indemnización en virtud de sus años de servicio en las respectivas instituciones si cesan sus funciones por compra de renuncia. Por el lado contrario, los funcionarios que tienen otro tipo de vinculación con el sector público, al tener otro tipo de condiciones como por ejemplo un periodo determinado de funciones, no les corresponde la aplicación de dicha figura.
168. En virtud de lo señalado, no se observa que la distinción se justifica o sustenta en una categoría denominada sospechosa o cualquier otra distinción que menoscabe derechos conforme el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. Por lo tanto, se refiere a una diferencia justificada que no incurre en una medida discriminatoria.
169. Por estos motivos, se concluye que el último inciso del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución.

- **Derecho a no ser obligado a realizar algo prohibido o dejar de hacer algo no prohibido**

170. De las demandas, se observa que se alega la vulneración al artículo 66 numeral 29 de la Constitución debido a que en aplicación de la norma impugnada se obliga a la renuncia, situación prohibida por la Constitución.
171. De tal manera, se observa que el artículo 66 numeral 29 de la Constitución determina:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:

29. Los derechos de libertad también incluyen:

d) Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley.”

172. Al respecto, este derecho de libertad implica que no se puede exigir a una persona que adecúe su conducta a una prohibición expresamente establecida en la ley. Por

⁴³ LOSEP. Art. 17 literal d).

⁴⁴ LOSEP. Art. 58.

⁴⁵ LOSEP. Art. 17 literal b.4).

⁴⁶ LOSEP. Art. 87.- Servidora y servidor amparados por la carrera del servicio público.- Quedan amparados por las disposiciones de este Título, las servidoras y servidores que obtengan nombramiento permanente mediante concurso de méritos y oposición y que se posesionen en su cargo. (...).

otro lado, conlleva el derecho a que no se le impida a la persona a seguir realizando una determinada conducta cuando no ha sido prohibida.

173. En el caso concreto, no se observa que la norma impugnada exija la adecuación de una conducta a una prohibición, sino que se refiere a la aplicación de una figura que se encuentra en la LOSEP, es decir la compra de renuncia con indemnización. Dicho en otras palabras, la ley no contempla como la prohibición la aplicación de la mencionada figura.
174. Por otro lado, tampoco se observa que la norma impugnada obligue a las personas a dejar de hacer algo no prohibido por la ley. Al contrario, regula la aplicación de la compra de renunciaciones con indemnización, establecida en la LOSEP, tomando en cuenta el análisis que sobre las demás alegaciones previamente se ha realizado en este fallo.
175. Por las razones expuestas, no se encuentra que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 vulnere el derecho de libertad reconocido en el artículo 66, numeral 29, literal d) de la Constitución.

- **Consideraciones finales**

176. De lo desarrollado en esta sentencia, se ha dejado en claro que mediante el control abstracto de constitucionalidad no le corresponde a esta Corte pronunciarse sobre casos particulares en que se haya aplicado la disposición cuestionada, sino verificar si existen contradicciones entre la norma impugnada y la Constitución. Es así como no se han tomado en cuenta los argumentos que buscan que se analice situaciones particulares, debido a que la acción de inconstitucionalidad no le permite a la Corte Constitucional desarrollar un análisis en tal sentido.
177. Por otro lado, por medio del control abstracto de constitucionalidad, se ha concluido que, la inclusión del carácter obligatorio de la compra de renunciaciones con indemnización en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 vulnera los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica en relación con las normas de la Constitución que reconocen la estabilidad laboral de los servidores públicos y los principios de los derechos laborales.
178. Ahora bien, corresponde indicar el alcance de la decisión conforme los argumentos desarrollados por la Corte. Al respecto, el artículo 76 de la LOGJCC establece, entre otros, como principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad:

“2. Presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.- Se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas.

... 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico.

5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada.

6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional.”

179. Leídas estas normas de forma conjunta, una vez que una norma jurídica es emitida se presume su constitucionalidad hasta que la Corte Constitucional establezca lo contrario. En el caso de existir algún vicio que afecte su constitucionalidad, la Corte puede interpretarla a la luz de la Constitución en base a los principios señalados.
180. 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 renunciaciones con indemnización establecida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, seguirá vigente siempre y cuando no se lo aplique de forma obligatoria.
181. Posteriormente, le corresponde establecer a la Corte Constitucional los efectos de su decisión. El artículo 95 de la LOGJCC 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*”. En el mismo sentido se establece en el artículo 96 numeral 4 de la LOGJCC.
182. Los efectos que generan las sentencias emitidas en este tipo de acciones son, por regla general, hacia futuro debido a que se busca garantizar precisamente la previsibilidad del ordenamiento jurídico conforme el artículo 82 de la Constitución. Esto tiene como resultado que los vicios que afectan la constitucionalidad de la norma dejan de existir a partir de la interpretación conforme o la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de este Organismo.
183. Excepcionalmente, estos efectos pueden ser retrotraídos siempre y cuando no se afecte la seguridad jurídica o el interés general. Esto quiere decir que la Corte debe

realizar un esfuerzo argumentativo para justificar las razones por las cuales retrotrae los efectos siempre que cuente con los elementos necesarios para el efecto.

184. En el presente caso, los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad son los que la LOGJCC establece como regla general, esto es, a futuro, debido a que por el transcurso del tiempo desde que rige esta medida se han consolidado situaciones jurídicas en las instituciones que emplearon esta medida y también en los propios servidores y servidoras, por lo que, una aplicación retroactiva como lo pretenden los accionantes podría no ser viable al haberse implementado una serie de cambios de toda índole en la administración pública; en consecuencia, a partir de la emisión de esta decisión, se expulsará del ordenamiento jurídico la figura de la compra de renuncia con indemnización de forma obligatoria.
185. Al declararse su inconstitucionalidad, los efectos jurídicos provenientes de la compra de renuncias obligatoria también pierden validez en el ordenamiento jurídico. Es decir, no cabe que el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización continúe produciendo efectos ultractivos una vez que se lo ha dejado sin vigencia⁴⁷.
186. Así, no existe fundamento alguno para continuar aplicando las condiciones para el reingreso al sector público establecidas en el artículo 14 de la LOSEP a un exfuncionario que cesó en sus funciones por la aplicación obligatoria de la compra de renuncias con indemnización. De igual manera, no corresponde que se mantenga el impedimento para reingresar al sector público en la base de datos del Ministerio de Trabajo a aquellas personas a quienes obligatoriamente se les aplicó esta figura.
187. En este punto, esta Corte enfatiza nuevamente que mediante esta acción no le corresponde establecer medidas sobre casos concretos ni encuentra razones suficientes para retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucional pese a que ha sido expresamente solicitada toda vez que las condiciones institucionales, financieras y administrativas de las instituciones del sector público han cambiado desde la emisión de la norma impugnada. Lo contrario significaría establecer mediante una acción que no le faculta a ello una serie de disposiciones concretas dirigidas a una eventual transición que afectaría en forma desmedida la normal marcha de la administración pública y la aplicación de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes conforme los artículos 82 y 226 de la Constitución.

⁴⁷ Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 004-14-SIN-CC de 24 de septiembre de 2014 estableció que: "... la ultractividad de los efectos de determinada norma está definida por la posibilidad que dicha norma logre que su consecuencia sea aplicada más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, con independencia de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria. Así, si el efecto ultractivo de una norma lesiona lo dispuesto en la Constitución de la República, se abre la posibilidad que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal ya haya terminado".

188. Por las consideraciones expuestas, esta Corte Constitucional declara inconstitucionales, con efectos hacia el futuro, las frases del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 que establecen la obligatoriedad de la compra de renunciaciones con indemnización.

IV. 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. Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas dentro de los casos 26-18-IN, 23-19-IN, 30-19-IN y 7-20-IN.
2. En ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución, en concordancia con los artículos 74 y 76 numerales 4, 5 y 6 de la LOGJCC, se declara:

En el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011, la inconstitucionalidad de las frases “obligatorias” y “Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración”; por lo tanto, el artículo permanecerá vigente de la siguiente forma:

“Artículo 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.

‘Artículo...- Cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renunciaciones con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.”

3. Esta sentencia produce efectos hacia el futuro conforme el artículo 95 de la LOGJCC, razón por la que no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión. En virtud del artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC, ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de las frases declaradas inconstitucionales ni sus efectos en los términos en los que esta Corte se ha pronunciado. En consecuencia, a partir de la publicación de este fallo en el Registro Oficial, para el reingreso al sector público de los servidores y servidoras a quienes se les aplicó en su momento esta figura, no se podrá exigir el reintegro de los valores pagados como parte de la compra de la renuncia de manera obligatoria.
4. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL