

**VOTO DE MAYORÍA DE LA JUEZA CONSTITUCIONAL DANIELA SALAZAR
MARÍN Y EL JUEZ CONSTITUCIONAL ALÍ LOZADA PRADO**

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 10 de enero de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de diciembre de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **88-24-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 4 de diciembre de 2024, Fernando Rafael Palma Terán, Christian Giovanni Simbaña Herrera, Claudio Fernando Álvarez Zaruma, Daniel Alejandro Escobar Maldonado, Freddy Orlando Tapia Lafuente, Jenny Patricia Jaramillo Calle, Soraya Elizabeth Viteri Muñoz, Ximena Margarita Solís Arévalo, Gabriela Rocío Mena Escobar, Diego Xavier Caicedo Congo, Juan Carlos Oña Moromenacho y Ronald Gonzalo Jumbo González (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo contra las disposiciones transitorias primera y segunda del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0127 emitido por el entonces ministro de Relaciones Laborales el 29 de julio de 2013 (“**normas impugnadas**”).¹

¹ PRIMERA: Los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de esta norma continuarán con su ejecución hasta que se cumpla el plazo inicialmente estipulado, sin que puedan ser renovados bajo ningún concepto. De terminar la vigencia del contrato antes del 31 de diciembre de 2013, las y los servidores beneficiados del servicio podrán percibir de manera directa el valor individual que se pagaba por persona sin incluir el IVA, el cual solamente se reconocerá hasta esta fecha.

Aquellas instituciones del Estado que prestan el servicio de alimentación y que, en razón de haber sido determinado como casos especiales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial No. 2012-225 de 26 de diciembre de 2012, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 859 de 28 de diciembre de 2012, han venido pagando directamente por el servicio, lo continuarán entregando hasta el plazo de terminación del contrato de servicios celebrado.

SEGUNDA: A partir de la publicación de este acuerdo, las instituciones se abstendrán de suscribir contratos destinados a la provisión de servicios de alimentación para las y los servidores públicos. Desde el año 2014 las instituciones del Estado no asignarán ni entregarán valor alguno para cubrir este servicio.

El Ministerio de Relaciones Laborales, a partir de la publicación de la presente norma, no aprobará nuevos casos especiales donde se entregue el valor en monetario u otras autorizaciones.

2. Oportunidad

2. Conforme lo prevé el artículo 138 de la LOGJCC, las acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos no parlamentarios y actos administrativos de carácter general pueden presentarse en cualquier momento a partir de la expedición del acto. En consecuencia, la demanda que nos ocupa se considera oportuna.

3. Pretensión y fundamentos

3. En primer lugar, los accionantes esgrimen que las normas impugnadas contradicen el objeto del Acuerdo Ministerial al presuntamente suprimir el derecho de alimentación de los servidores públicos bajo la LOSEP. Indican que la LOSEP, en su disposición general décima cuarta, “establece que no pueden suprimirse ciertos rubros de naturaleza económica como alimentación, transporte, guardería y uniformes [...]”.
4. Por tanto, consideran que las normas impugnadas inobservan el principio de progresividad de los derechos reconocido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución. A su criterio, las normas impugnadas recortan rubros como el de alimentación “y, al solicitar la restitución de valores previamente percibidos por parte de la Contraloría quien intenta una orden de reintegro estaría promoviendo una regresión de derechos, vulnerando así derechos de rango superior”.² Reiteran que la regresividad de derechos laborales está prohibida y que cualquier medida o regulación que limite derechos adquiridos debe ser revisada a fondo.
5. Acto seguido, los accionantes señalan que las normas constitucionales transgredidas por la norma impugnada son, además de la ya mencionada, los artículos 11 numeral 9 y 424 de la Constitución, para lo cual transcriben su contenido. Sobre el artículo 424 específicamente, arguyen que garantiza la supremacía constitucional, *i.e.* que la Norma Suprema ocupe un lugar principal dentro del ordenamiento jurídico y que un tribunal asegure su eficacia.
6. Posteriormente, indican que las normas impugnadas inobservan la motivación, el contenido esencial de los derechos y la igualdad y no discriminación, al suprimir dichos derechos. Además, esgrimen que las normas impugnadas desconocen la tutela judicial efectiva y la supremacía constitucional, pues contradicen la LOSEP.

² Específicamente, se refieren al informe DNAI-AI-0334-2019 emitido por la Contraloría General del Estado.

7. Por último, solicitan la suspensión provisional de las normas impugnadas:

[...] porque, si las disposiciones surten efectos, ninguna persona, comunidad, nacionalidad o pueblo, va a poder presentar garantías jurisdiccionales en el caso de una vulneración de derechos constitucionales, es decir, quedaría sin mecanismos efectivos para denunciar las vulneraciones a sus derechos por parte de privados y por parte del Estado, quedando así en un estado de indefensión total. El uso y la activación de garantías jurisdiccionales son el único mecanismo que permitiría la garantía de cumplimiento de derechos, así como la reparación en el caso de la vulneración de estos.

8. Con base en lo referido, los accionantes solicitan que se admita la presente acción, se declaren inconstitucionales las normas impugnadas y se deje sin efecto “cualquier Orden de reintegro, por cuanto inclusive la misma por medio de la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades, ha caducado [...]”.

4. Admisibilidad

9. El artículo 83 de la LOGJCC establece que una acción pública de inconstitucionalidad debe inadmitirse cuando no cumpla con los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables.

10. Este Tribunal considera pertinente indicar que la acción de inconstitucionalidad es una garantía que otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía constitucional y que se configura como una suerte de diálogo institucional entre cualquier ciudadano, la entidad emisora de la norma y la Corte Constitucional. Sin embargo, el control abstracto de constitucionalidad debe construirse sobre la base de argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes que permitan a esta Magistratura comprender de forma mínima un cargo sobre una presunta inconstitucionalidad, de manera que pueda resolver el fondo del caso.

11. Entonces, si la demanda no cumple los requisitos formales mínimos incluidos en el artículo 79 de la LOGJCC, debe ser inadmitida.³

12. De la lectura de la demanda, se verifica que esta contiene:

1. La designación de la autoridad ante quien se propone;

³ CCE, auto de inadmisión 35-21-IN, 17 de junio de 2021, párr. 17; auto de inadmisión 18-22-IN, 22 de abril de 2022, párr. 17; auto de inadmisión 60-22-IN, 11 de noviembre de 2022, párr. 14; y, auto de inadmisión 95-23-IN, 23 de febrero de 2024, párr. 19.

2. Los nombres completos, número de cédula de identidad, de ciudadanía o pasaporte y domicilio de las personas demandantes;
 3. La denominación del órgano emisor de las disposiciones jurídicas impugnadas;
 4. Indicación de las disposiciones acusadas como inconstitucionales;
 5. Fundamento de la pretensión, que incluye:
 - a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.
 - b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa.
 6. La solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley;
 7. El señalamiento de casillero judicial, constitucional o correo electrónico para recibir notificaciones; y,
 8. La firma de las personas demandantes y de las abogadas y abogados patrocinadores de la demanda.
- 13.** Así, el Tribunal verifica que en el presente caso la demanda cumple todos los requisitos identificados en el párrafo previo y, en particular, que los accionantes presentan argumentos claros sobre la presunta incompatibilidad entre las normas impugnadas y el alcance de la prohibición de no regresividad y la prohibición de restricción a derechos laborales de manera que afecten derechos adquiridos.
- 14.** Sobre la alegación respectiva a la prohibición de regresividad, este Tribunal evidencia que los cargos de los accionantes que cuestionan la restitución de valores ordenados por la Contraloría General del Estado, emitida con base en el Acuerdo Ministerial serían la consecuencia de una supuesta inconstitucionalidad, mas no el núcleo del fundamento de la demanda.

6. Suspensión Provisional

- 15.** El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “[I]a solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley”.
- 16.** En el presente caso, este Tribunal observa que la solicitud de suspensión provisional propuesta por los accionantes se fundamenta en la consideración de que, si las disposiciones surten efectos, nadie podrá “presentar garantías jurisdiccionales en el caso de una vulneración de derechos constitucionales”. Al ser este el único fundamento para formular dicha solicitud, este Tribunal considera que los accionantes no han sustentado

de manera suficiente el carácter grave e inminente del posible impacto de la vigencia de la norma en los derechos, tal como lo exige el artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 27 de la mencionada ley. De igual manera, se evidencia que tampoco se cumplen los parámetros de la sentencia 66-15-JC/20.⁴

17. Por las consideraciones realizadas en el párrafo previo, se niega la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.

7. Decisión

18. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **88-24-IN**.
19. Negar la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas.
20. Correr traslado con el contenido de este auto y la copia de la demanda al Ministerio de Relaciones Laborales (hoy Ministerio de Trabajo) para que, en el término de quince días contados desde la notificación del presente auto, intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas en esta acción y señale correos electrónicos para futuras notificaciones.
21. Notificar con este auto a la Procuraduría General del Estado y a la Contraloría General del Estado.
22. Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
23. Recordar a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PL-2020, utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se aceptará escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte

⁴ Según la sentencia 66-15-JC/20, de 10 de septiembre de 2019, se establece que para que procedan las medidas cautelares deben existir: “i) hechos creíbles o verosimilitud; ii) inminencia; iii) gravedad; y, iv) derechos amenazados o que se están violando”

Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

24. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Alí Lozada Prado; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 10 de enero de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

AUTO 88-24-IN

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Con fundamento en el artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto del auto de mayoría número 88-24-IN aprobado por el Tercer Tribunal de la Sala de Admisión, por las razones que expongo a continuación.
2. A mi criterio, los accionantes no han dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 literales a) y b) del artículo 79 de la LOGJCC.⁵ Ello, pues si bien enlistan las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas –artículo 11 numeral 9, motivación, contenido esencial de los derechos, igualdad y no discriminación y tutela judicial efectiva– no especifican su alcance,⁶ así como tampoco exponen “argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales considera[n] que exist[e] una incompatibilidad normativa”. Al contrario, se limitan a transcribir su contenido o aseverar que las normas impugnadas suprimen los derechos que estas normas garantizan, sin proporcionar una argumentación autónoma.
3. Ahora bien, pese a que los accionantes sí especifican el alcance de los artículos 11 numeral 8 (prohibición de regresividad) y 424 de la Constitución (supremacía constitucional), no presentan argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes de porqué existiría una incompatibilidad normativa entre estas disposiciones y las normas impugnadas. Sobre la prohibición de regresividad, los cargos de los accionantes en realidad cuestionan la restitución de valores ordenada por la Contraloría General del Estado, emitida con base en el Acuerdo Ministerial. Incluso, solicitan expresamente que esta Corte deje sin efecto cualquier orden de reintegro, lo cual no atañe a una incompatibilidad entre la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.⁷ En similar sentido, sobre la supremacía constitucional, los accionantes se

⁵ LOGJCC, artículo 79 numeral 5: “Fundamento de la pretensión, que incluye:

a) Las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance.

b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.

⁶ Ver, párr. 5 y 6 del auto de mayoría.

⁷ Ver, párr. 4 y 8 del auto de mayoría.

Voto salvado

Juez: Enrique Herrera Bonnet

limitan a argumentar una contradicción entre las normas impugnadas y la LOSEP,⁸ cargo que no permitiría realizar un control abstracto de constitucionalidad.

4. Por lo expuesto, considero que la demanda incumple los requisitos previstos en el artículo 79 de la LOGJCC y debió ser inadmitida a trámite.

Enrique Herrera Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁸ Ver, párr. 6 del auto de mayoría.

Voto salvado

Juez: Enrique Herrera Bonnet

RAZÓN. Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 10 de enero de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aida García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN