

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTÁMENES Y SENTENCIAS:

26-20-IN/24 En el Caso No. 26-20-IN Y ACUMULADO Se desestiman las acciones públicas de inconstitucionalidad No. 26-20-IN y No. 11-20-IA.	2
59-21-IN/24 En el Caso No. 59-21-IN Se desestima la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo No. 59-21-IN.....	16



Sentencia 26-20-IN/24
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 24 de octubre de 2024

CASO 26-20-IN Y ACUMULADO

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

SENTENCIA 26-20-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 1056 de 19 de mayo de 2020 que dispuso la extinción de la Empresa Pública Correos del Ecuador CDE EP, toda vez que actualmente existe otra empresa pública que provee el servicio público postal universal.

1. Antecedentes procesales

1.1. Caso 26-20-IN

1. El 02 de junio de 2020, Héctor Fernando Meza Maldonado, en su calidad de presidente de la Asociación de Servidores de Correos del Ecuador EP, junto con los ciudadanos Paco Arcesio Santillán Logroño, Christian Andrés Guzmán Núñez y Javier Estuardo Martínez Aguirre (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo, en contra de los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 1056, emitido por el presidente de la República Lenín Moreno Garcés el día 19 de mayo de 2020, (“**Decreto 1056**” o “**normas impugnadas**”), publicado en el Registro Oficial Suplemento 225 de 16 de junio de 2020.¹ Por sorteo de ley la competencia para el conocimiento de la causa radicó en el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
2. El 10 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² admitió a trámite la acción, negó la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, y dispuso a la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), a la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.

¹ Las normas impugnadas dispusieron la extinción y liquidación de la Empresa Pública Correos del Ecuador – CDE EP, y la realización de los activos.

² Constituida por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez (voto salvado), Hernán Salgado Pesantes.

3. La PGE presentó su informe el 09 de julio de 2020, la Presidencia lo presentó el 13 de julio de 2020, y la Asamblea Nacional lo hizo el 14 de julio de 2020. El 14 de septiembre de 2020, Christian Pabel Muñoz López, ex asambleísta por la provincia de Pichincha, presentó un *amicus curiae* en apoyo a la demanda de inconstitucionalidad presentada.
4. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
5. El 04 de abril de 2024, Javier Estuardo Martínez Aguirre y Pablo Villavicencio, abogados patrocinadores de los accionantes, presentaron escritos solicitando el archivo de la causa, toda vez que la inconstitucionalidad alegada habría sido subsanada a través de la emisión del Decreto Ejecutivo 1244 de 23 de febrero de 2021.
6. El 02 de mayo de 2024, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Presidencia que presente un informe sobre la vigencia del texto normativo impugnado, lo que fue cumplido el 14 de mayo de 2024 mediante escrito suscrito por la secretaria general jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo la información solicitada.

1.2. Caso 11-20-IA

7. El 24 de junio de 2020, Lenín José Veintimilla Bravo, Jorge Luis Moreira Beltrán, Olinda Pierina Luicio Lara, Jorge Aníbal Camacho Socasi, Wilmer Marcelo Guañuna Loachamin y Roberto Carlos Cornejo Chamorro (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por la forma en contra del Decreto Ejecutivo 1056, y por el fondo en contra del artículo 1 del referido cuerpo normativo. Por sorteo de ley la competencia para el conocimiento de la causa radicó en la jueza constitucional Hilda Teresa Nuques Martínez.
8. El 30 de julio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ resolvió admitir a trámite la acción pública de inconstitucionalidad 11-20-IA sin acoger la solicitud de suspensión de la norma impugnada, y acumularla al caso 26-20-IN; asimismo dispuso a la Presidencia de la República que intervenga expresando su posición frente a la acción presentada. El 16 de septiembre de 2020, la Presidencia remitió su informe. El 30 de septiembre de 2024, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz dispuso que se ponga en conocimiento de la parte accionante de la causa 11-20-IA el contenido del

³ Conformada por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez, y el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

auto de 02 de mayo de 2024 que fue emitido dentro de la causa 26-20-IN a la que fue acumulada.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436, número 2 de la Constitución de la República (“**CRE**”) y el artículo 75, número 1 letra d, 76 número 8, y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposiciones impugnadas

10. Los accionantes del caso 11-20-IA alegan la inconstitucionalidad por la forma del Decreto 1056, y por el fondo al artículo 1 de este; en tanto que los accionantes del caso 26-20-IN alegan la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 2 del referido decreto. Los cargos de ambas demandas se dirigen, en lo principal, contra los artículos 1 y 2 del Decreto 1056 que se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 1.- Disponer la extinción de la Empresa Pública Correos del Ecuador –CDE E.P, para lo cual serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el presente Decreto Ejecutivo, las disposiciones del Directorio en lo que fueren aplicables, y, subsidiariamente la Ley de Compañías. Durante la liquidación de la Empresa Pública Correos del Ecuador – CDE E.P a su denominación se agregará la frase “en liquidación”.

ARTÍCULO 2.- En un plazo máximo de hasta sesenta (60) días contados desde la expedición del presente Decreto, el Gerente General de la Empresa Pública Correos del Ecuador -CDE E.P en conjunto con la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP deberá efectuar las acciones necesarias con miras a que la empresa cuente con la mayor cantidad de activos líquidos a fin de que en el proceso de liquidación se puedan cubrir de forma expedita las obligaciones existentes, según el orden de prelación legal.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1 De la parte accionante del caso 26-20-IN

11. Los accionantes alegan que los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 1056 que dispone la extinción de la Empresa Pública Correos del Ecuador EP (“**CDE EP**”) infringe los artículos 10, 11.4, 11.9, 66.25, 85.1, 85.3, 277.4, 315, 316 y 326.15 de la CRE, y los artículos 3 y 8 del Convenio Postal Universal ratificado por el Ecuador en el año 2008,

por cuanto se está privando a los habitantes del país de contar con la provisión del servicio postal universal (“SPU”).⁴

12. Aducen que de conformidad con el artículo 66.25 de la CRE, los ciudadanos tienen el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, con eficiencia y buen trato; que el artículo 277.4 de la CRE prevé que es un deber del Estado proveer servicios públicos; y que el artículo 1 de la Ley General de Servicios Postales (“LGSP”) establece que el SPU es un servicio público, cuya operación fue designada a CDE EP mediante Decreto Ejecutivo 324 de 14 de abril de 2010, publicado en el Registro Oficial 184 de 03 de mayo de 2010, en concordancia con el artículo 25 de la LGSP. De ahí que la extinción de CDE EP implique que la ciudadanía quede desprovista del SPU que no solo está reconocido en el ordenamiento jurídico nacional, sino también en el Convenio Postal Universal, y que el país no cuente con el operador postal designado ante la Unión Postal Universal.⁵
13. Señalan que en el Decreto 1056 se dispuso la extinción de CDE EP sin haber designado a otro operador del SPU, en transgresión de los artículos 3 y 8 del Convenio Postal Universal. Además, de conformidad con el artículo 25 de la LGSP “el operador postal designado será la empresa pública que, de conformidad con la ley, haya sido creada para la gestión directa por parte del Estado del Servicio Postal Universal” y que solo en casos establecidos por la ley, y de forma excepcional, se podrá delegar la prestación de este servicio a una persona jurídica mixta, de derecho privado o de la economía popular y solidaria; que al ser CDE EP el operador postal designado -sin que exista otro-, su extinción conlleva la paralización del servicio, en contravención del artículo 326.15 de la CRE.
14. En cuanto al artículo 2 del Decreto 1056, los accionantes afirman que la enajenación de los bienes o activos de CDE EP contraviene el artículo 277.4 de la CRE en lo atinente al deber general del Estado de mantener la infraestructura necesaria para la provisión del SPU. Alegan que ello impide a la empresa que pueda prestar el servicio público a la ciudadanía, e insisten que, de aplicarse la norma impugnada para la enajenación de sus activos, se lo paralizaría.

⁴ LGSP, art. 16.1.- Servicio Postal Universal (SPU).- Es un servicio postal, considerado servicio público, que consiste en la obligación de brindar un conjunto definido de servicios postales prestados en forma permanente, de calidad y a tarifas asequibles con cobertura en todo el territorio nacional, que permita a los usuarios remitir y recibir envíos postales desde y hacia cualquier parte del mundo. Este conjunto de servicios, será definido por la Agencia de Regulación y Control Postal y constará en el Plan de Implementación del SPU.

⁵ Convenio Postal Universal, art. 3.1.- Para reforzar el concepto de unicidad del territorio postal de la Unión, los Países miembros procurarán que todos los usuarios/clientes gocen del derecho a un servicio postal universal que corresponda a una oferta de servicios postales básicos de calidad, prestados en forma permanente en todos los puntos de su territorio a precios accesibles.

15. Afirman que la extinción de CDE EP configura una transgresión a las obligaciones derivadas del Convenio Postal Universal: (i) garantizar la prestación de los servicios postales básicos; (ii) contar con un operador postal designado; y, (iii) emitir los sellos de correos bajo la autoridad del país miembro, de conformidad con las actas de la Unión, los cuales necesariamente deben estar en circulación en el país miembro para fines de franqueo o de filatelia, y a disposición de todos los habitantes del territorio nacional. Finalmente solicitan a la Corte Constitucional que se adopte como medida cautelar la suspensión de los efectos del Decreto 1056.

4.2 De la parte accionante del caso 11-20-IA

16. Por la forma, los accionantes alegan que el Decreto 1056 violentó el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE) y la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (art. 76.1) porque la motivación que consta en los considerandos no refiere a los informes previos previstos en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”) para la extinción de empresas públicas, en razón de que estos no se realizaron. Afirman que el proceso de extinción requiere de un pedido del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información al directorio de CDE EPE, en el que se justifique que la empresa ha dejado de cumplir los fines u objetivos para los que fue creada, o que su funcionamiento no resulte conveniente para los intereses del Estado, y que esto no se realizó.
17. Señalan que el servicio postal goza del carácter de “estratégico” por haber sido considerado un servicio de interés general por el artículo 1 de la LGSP. Aducen que el Decreto 1056 contiene una escueta motivación en sus considerandos, toda vez que la extinción de CDE EP debía justificarse en los presupuestos del artículo 55 de la LOEP, y al no precisarse los fundamentos técnicos de esta decisión la norma impugnada restringe derechos y desconoce la progresividad de los derechos de los usuarios del servicio postal y de los trabajadores y funcionarios públicos de la institución. Afirman que CDE EP funge como operador postal designado, por lo que su extinción inhabilita la prestación del SPU a la ciudadanía, “[p]or esta razón, resulta una restricción a los derechos y una infracción al principio de regresividad la extinción de la Empresa Pública Correos del Ecuador, institución que fue fundada hace 183 años, y que presta un servicio estratégico, contraviniendo los artículos 11.4.8, 313 y 315 de la Constitución”.
18. Por el fondo, señalan que el Decreto 1056 incurrió en una omisión normativa porque no contiene disposiciones específicas sobre la situación laboral de los trabajadores y funcionarios públicos de CDE EP, provocando la renuncia automática del derecho a la

estabilidad laboral y a la vida digna, afectando la política de empleo pleno a la que el Estado está obligado.

19. Solicitan a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad total de la norma impugnada, y que se suspenda la aplicación del Decreto 1056 hasta la resolución de la causa, por amenazar a los derechos de los trabajadores y funcionarios públicos de CDE EP, y a la prestación del servicio público postal.

4.3 De la Presidencia de la República⁶

20. La secretaria general jurídica de la Presidencia señala que “[e]l numeral 12 del artículo 261 de la CRE asigna al Estado central competencias exclusivas sobre el control y administración de las empresas públicas nacionales [...]”. Además, indica:

Ninguna de las facultades [del Estado central de controlar, regular y delegar su gestión], proscribire la posibilidad de liquidar una empresa pública, conforme lo dispone la Ley Orgánica de Empresas Públicas en concordancia con el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador. Por tanto, la inconformidad de los accionantes con relación al proceso de liquidación de una empresa pública y su supuesto riesgo de desembocar en la paralización de un servicio público, ya sea porque el decreto acusado no prevería la delegación directa a un nuevo operador postal o porque plantea la eventual enajenación de bienes propios de un proceso de tal naturaleza, a lo sumo, podría configurar un posible conflicto de naturaleza legal, sin que pueda vislumbrarse de ninguna manera, una incompatibilidad con la Constitución, susceptible de una acción pública de inconstitucionalidad.

21. Afirma que es una falsa premisa que todo servicio público deba ser prestado a través de empresas públicas, porque bien podría el Estado proveerlos de forma directa; y que la titularidad del SPU y las facultades inherentes a la administración, regulación, control y gestión del servicio corresponden al Estado y no a la empresa pública propiamente, “[d]e modo que, la liquidación de una empresa pública prestadora del servicio postal universal no puede equipararse a la extinción de éste, calificado como servicio público”.
22. En referencia a la presunta inconstitucionalidad del artículo 2 del Decreto 1056, manifiesta que “[l]a argumentación de los accionantes interpela el procedimiento previsto para la liquidación de la empresa pública [...]”. En este sentido, alega que: “los accionantes exponen su inconformidad respecto de la prosecución de aspectos específicos de dos procedimientos diferenciados (liquidación y autorización para la prestación de un servicio público) que tienen asidero legal y, por tanto, no deberían conllevar un conflicto de naturaleza constitucional”.

⁶ Se han sintetizado los descargos presentados por la Presidencia de la República dentro de las dos causas.

23. Sobre la incompatibilidad del Decreto 1056 con el Convenio Postal Universal, sostiene que “en el marco de las obligaciones internacionales, la autoridad del Estado parte y el ejercicio de actos de soberanía, por ejemplo, al poner en circulación sellos postales necesarios para el franqueo de correspondencia, no se diezma de ninguna manera, al suscitarse reformas específicas que supongan cambios del ente prestador”.
24. En referencia a la contraposición con los artículos 315, 316 y 326 de la CRE, señala que la existencia de una empresa pública no es la única forma de prestar servicios públicos, y que asumir que la extinción de CDE EP constituye la paralización del SPU “implica vaciar de contenido lógico y práctico a tales potestades. En primer lugar, no se ha constatado de manera alguna que tal paralización haya ocurrido [...] Tampoco el Decreto Ejecutivo impugnado en modo alguno limita las obligaciones del Estado para asegurar la provisión del servicio público de correos”.
25. Reseña los cambios que se han realizado al Decreto 1056. En lo que atañe a los artículos 1 y 2 de dicho decreto señala que “[d]e las cuatro reformas al Decreto Ejecutivo 1056 anteriormente señaladas, únicamente las dos primeras se refieren a los artículos impugnados.⁷ Sin embargo, las mismas fueron derogadas mediante el Decreto Ejecutivo 1244 de 23 de febrero de 2021, de manera que el texto impugnado se encuentra vigente”.
26. Alega que el artículo 55 de la LOEP regula exclusivamente las competencias del directorio dentro del procedimiento de liquidación y extinción de empresas públicas, y que aquellas facultades “deben leerse en conjunción con la competencia exclusiva del Estado central sobre el control y administración de las empresas públicas nacionales”, por lo que “la facultad del Presidente de la República de decidir respecto de la extinción de empresas públicas coexiste con aquella conferida al ministerio o institución rectora del área de acción de la empresa pública, de proponer al Directorio de la empresa su liquidación o extinción [...]”. Finalmente solicita que se deseche la demanda.

4.4 De la Procuraduría General del Estado (PGE)⁸

⁷ La primera reforma se dio por el Decreto Ejecutivo 1096 de 17 de julio de 2020, que amplió el plazo máximo para que el gerente general de CEP EP y la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) efectúen las acciones necesarias para contar con la mayor cantidad de activos líquidos, de 60 días a 120 días. La segunda reforma consta en el Decreto Ejecutivo 1123 de 06 de agosto de 2020, que incorporó al artículo 2 del Decreto 1056 la disposición de que el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información designe al operador postal del SPU, y que en tanto eso ocurra, la administración de CDE EP continúe brindando el servicio.

⁸ Se han sintetizado los descargos presentados por la Procuraduría General del Estado dentro de las dos causas.

27. La PGE manifiesta que “es atribución del Estado central ejercer una competencia exclusiva en torno a las empresas públicas nacionales. Todo en armonía con lo previsto en los artículos 141, 147 y 261 de la Ley Suprema”. Complementa su argumento indicando que el Decreto 1056 se ha fundamentado en normas conexas, así, los artículos 45 del Código Orgánico Administrativo y 11 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que facultan al Poder Ejecutivo a crear, reformar, fusionar, reorganizar o suprimir las entidades de la administración pública central, mediante decreto ejecutivo, estableciendo su adscripción o dependencia; el artículo 56 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que previene que la extinción de una empresa pública debe observar las mismas formalidades establecidas para su creación, y que en este sentido el decreto impugnado ha fijado los términos para la extinción de CDE EP.
28. Señala que “la generación del referido proceso de reingeniería de Correos del Ecuador, bajo ningún concepto implica una supresión ni suspensión del servicio público inherente a la función que venía prestando y mucho peor atenta contra los principios y deberes del servicio postal universal al que el Estado se halla obligado”, habida cuenta que las competencias de la empresa extinguida han sido trasladadas a su Ministerio rector.
29. Con base en lo expuesto, exhorta a la Corte a que el examen de constitucionalidad de la norma impugnada se oriente hacia la permanencia en el ordenamiento jurídico interno, y que rechace la acción planteada por improcedente y carente de sustento jurídico.

4.5 Del *amicus curiae*

30. Christian Pabel Muñoz López, entonces asambleísta por la Provincia de Pichincha, señala que:
- 30.1. El correo es un servicio público, y que su paralización mediante la extinción de la Empresa Pública Correos del Ecuador - CDE EP dispuesta en el Decreto Ejecutivo 1056 está prohibida por el artículo 326.15 de la CRE, y a su vez, es incompatible con el Convenio Postal Universal. En atención al derecho a la seguridad jurídica, es menester que la Corte verifique si la extinción de CDE EP significaría la paralización del SPU, violentando el derecho de los ciudadanos a contar de manera ininterrumpida con dicho servicio.

30.2. La extinción de CDE EP constituye una regresión a los derechos de los usuarios del servicio público de correo. La extinción de CDE EP no se encuentra debidamente motivada, dado que el fundamento de la Presidencia para eliminar esta entidad fue la austeridad, producto del déficit fiscal del Estado, cuando de la información recabada por la subcomisión conformada por la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional del Ecuador en la sesión 047 de 17 de junio de 2020 se constató que la existencia de la empresa no representaba un gasto alto dentro del presupuesto general del Estado. Asimismo, el Decreto 1056 no destina ninguna disposición a salvaguardar la situación de los trabajadores y funcionarios públicos de CDE EP.

30.3. El decreto impugnado es incompatible con los artículos 33 y los numerales 1, 2 y 16 del artículo 326 de la Constitución, en virtud de los cuales se reconoce el derecho al trabajo y se impulsa el empleo y la eliminación del subempleo y desempleo.

5. Cuestión previa

31. Consta en el expediente del caso 26-20-IN, que los abogados patrocinadores de los accionantes solicitaron el archivo de esta acción de inconstitucionalidad, como se señaló en el párrafo 5 *supra*. La LOGJCC no prevé disposición alguna que autorice el desistimiento o el archivo de la acción pública de inconstitucionalidad. El control abstracto de constitucionalidad otorga a los ciudadanos la legitimidad para accionar en defensa de la supremacía de la Constitución, la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico. La acción de inconstitucionalidad de actos normativos no es un litigio inter partes, por lo que la petición de los abogados patrocinadores es improcedente y se continúa con el análisis de fondo.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

32. La Corte Constitucional es competente para conocer la presente acción pública de inconstitucionalidad, al amparo del artículo 75 de la LOGJCC. El control abstracto de constitucionalidad se encuentra regulado por el artículo 74 de la LOGJCC, cuya finalidad 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”.

- 33.** En el caso concreto, los accionantes de la acción 26-20-IN presentan cargos por el fondo, y los de la acción 11-20-IA presentan cargos de fondo y forma. En referencia a los cargos de fondo, argumentan que la extinción de CDE EP y la liquidación de sus activos sería incompatible con el deber estatal de proveer de servicios públicos a la población, en particular el servicio postal, de acuerdo con los artículos 66.25, 277.4 y 314 de la Constitución. Los accionantes alegan que no existe otra entidad que brinde este servicio por lo que la extinción de CDE EP conllevaría la paralización del servicio público. De su parte, la Presidencia y la PGE rechazan la alegación y señalan que el presidente de la República goza de la competencia para ordenar, organizar y gestionar la institucionalidad pública. Esgrimen, además, que la extinción de CDE EP no ha acarreado la falta de prestación del SPU.
- 34.** Los accionantes también advierten una inconstitucionalidad de forma del Decreto 1056 por ausencia de motivación, habida cuenta que en los considerandos no constan los informes que, de conformidad con el artículo 55 de la LOEP, debieron preceder a la extinción de la empresa pública, porque estos no se generaron. Dicho cargo no evidencia una incompatibilidad entre la norma impugnada y la Constitución, sino entre el Decreto y la LOEP; en adición, el artículo 56 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que establece que “para la extinción de una empresa pública se deberán observar las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo el decreto ejecutivo [...] fijar la forma y términos de su extinción y liquidación” (énfasis añadido). En este sentido, la CDE EP se creó mediante Decreto Ejecutivo 324 de 14 de abril de 2010 y su extinción fue dispuesta en el Decreto Ejecutivo 1056 de 19 de mayo de 2020. Por ello, la Corte no formulará un problema jurídico sobre este cargo.⁹ El análisis de la Corte en el marco de una acción de inconstitucionalidad ya sea de norma o de actos administrativos de efectos generales abarca únicamente la coherencia y armonía entre las normas impugnadas y las disposiciones constitucionales, por lo que no procede analizar el cargo presentado mediante la presente acción.
- 35.** A la Corte tampoco le corresponde, al resolver la acción pública de inconstitucionalidad como un mecanismo de control abstracto, pronunciarse sobre situaciones jurídicas concretas e individualizadas de ex trabajadores de CDE EP en liquidación, pues, para ello, sería necesario probar hechos y violaciones específicas a derechos constitucionales. Dichas reclamaciones subjetivas pueden ser conocidas por las vías pertinentes.
- 36.** A la luz del cargo y descargo expuestos en el párrafo 34 supra, esta Corte procederá a verificar si por el fondo las normas impugnadas son incompatibles con los artículos

⁹ En sentido similar, la Corte se ha pronunciado en la sentencia 25-20-IN/22, 29 de junio de 2022, párrs. 36 y 42.

66.25 y 277.4 de la Constitución, en relación con el artículo 314, al dejar de proveer el SPU a los ciudadanos y enajenar los activos que posibilitan su prestación. Para el efecto se formula el siguiente problema jurídico:

6.1. Los artículos 1 y 2 del Decreto 1056 son incompatibles con los artículos 66.25, 277.4 y 314 de la Constitución, por contravenir el deber estatal de proveer del servicio público postal universal?

37. En lo que sigue, la Corte sostendrá que los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo 1056 de 19 de mayo de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento 225 de 16 de junio de 2020, no son inconstitucionales, porque actualmente existe una empresa pública que presta el servicio público postal universal.
38. Para iniciar el análisis, es preciso determinar que el artículo 277.4 de la Constitución dispone que, para la consecución del buen vivir, el Estado tiene el deber general de “producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos”. En esta línea, el artículo 314 de la Constitución establece que el Estado es responsable de la provisión de servicios públicos “de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley”.¹⁰ Es decir, la Constitución habilita al legislador a determinar otros servicios públicos de responsabilidad estatal.
39. En el marco de su libre configuración, el legislador ha previsto en el artículo 1 de la LGSP, que “se considera únicamente al Servicio Postal Universal (SPU) como un servicio público”. El artículo 25 de la LGSP,¹¹ a su vez, define al operador postal designado para prestar el SPU en la forma dispuesta por el artículo 1.8 del Convenio Postal Universal.

¹⁰ Una referencia constitucional al servicio público de los correos se encuentra en el artículo 326.15 de la CRE, dentro de las prohibiciones de paralización de dichos servicios, en el marco del derecho al trabajo.

¹¹ Dicho artículo dispone:

El operador postal designado será la empresa pública que, de conformidad con la ley, haya sido creada para la gestión directa por parte del Estado del Servicio Postal Universal y que, adicionalmente, reciba la autorización para la prestación de dicho servicio y para usar la Red Postal Pública en las condiciones que determine la Agencia de Regulación y Control Postal. Tendrá la misma calidad la persona jurídica mixta, de derecho privado o de la economía popular y solidaria, que haya recibido la delegación por parte del Estado para la operación de Servicio Postal Universal.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior y cuando se justifique la existencia de las causales establecidas en la presente Ley, la Agencia de Regulación y Control Postal podrá delegar la prestación de servicio postal universal a una persona jurídica mixta, de derecho privado o de la economía popular y solidaria.

El operador postal designado será uno solo y es el único autorizado para procesar los envíos postales provenientes de correos oficiales de países miembros de la Unión Postal Universal [...].

40. Con fundamento en el artículo 147.5 de la Constitución y en las disposiciones legales señaladas, el presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo 324 de 14 de abril de 2010, creó la Empresa Pública Correos del Ecuador CDE EP, adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, como el operador público del servicio postal oficial del Ecuador.
41. A través del Decreto 1056, ahora impugnado, el presidente de la República dispuso la extinción de Correos del Ecuador EP y la realización de los activos, omitiendo nombrar la entidad que asumiría las funciones del operador extinguido. Luego, mediante Decreto Ejecutivo 1096 de 17 de julio de 2020, el presidente cambió los plazos previstos en el artículo 2 del Decreto 1056 para la realización de los activos de CDE EP, pasando de 60 días a 120 días; y posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 1123 de 06 de agosto de 2020, el presidente incorporó dos incisos al artículo 2 del Decreto 1056. En el primer inciso incorporado dispuso al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, que es la Cartera de Estado a la cual estuvo adscrita CDE EP, que realice “los procedimientos necesarios para la designación del operador postal que efectuará la prestación del Servicio Postal Universal”, y en el otro, ordenó a la administración de CDE EP que continúe “brindando el Servicio Postal Universal (SPU), buscando en todo momento la optimización de los recursos, hasta la designación del nuevo operador postal”.
42. En el escrito de 14 de mayo de 2024, la Presidencia informó a la Corte que el Decreto Ejecutivo 1244 de 23 de febrero de 2021 creó el SPE EP y le designó como operador postal universal, derogó los decretos ejecutivos 1096 y 1123 que modificaron el artículo 2 del Decreto 1056, retomando el texto original que es el que actualmente se encuentra vigente, pero cuyo plazo empezó a correr desde la emisión del Decreto 1244:
- ARTÍCULO 2.- En un plazo máximo de hasta sesenta (60) días contados desde la expedición del presente Decreto, el Gerente General de la Empresa Pública Correos del Ecuador -CDE E.P en conjunto con la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas EMCO EP deberá efectuar las acciones necesarias con miras a que la empresa cuente con la mayor cantidad de activos líquidos a fin de que en el proceso de liquidación se puedan cubrir de forma expedita las obligaciones existentes, según el orden de prelación legal.
43. De la revisión de los Decretos Ejecutivos 324 de 14 de abril de 2010 que creó CDE EP, y 1244 de 23 de febrero de 2021 que creó SPE EP, se observa que, en lo principal, las dos empresas públicas tienen competencias, funciones y objetivos orientados a la prestación del servicio público postal universal.
44. Asimismo, se verifica que actualmente, tanto el Decreto 1056 de 19 de mayo de 2020, como el Decreto 1244 de 23 de febrero de 2021 se encuentran vigentes, de lo que se desprende que SPE EP es la entidad encargada de proveer el servicio postal universal

y de actuar como operador postal designado ante la Unión Postal Universal, mientras que CDE EP es una institución que se encuentra en proceso de liquidación, por lo que no se constata que actualmente exista la incompatibilidad alegada de los artículos 1 y 2 del Decreto 1056, con los artículos 277.4, 66.25 y 314 de la CRE, por contravenir el deber estatal de proveer del servicio público postal universal como efecto de la extinción de CDE EP sin haber designado un nuevo operador postal.

45. En mérito de lo analizado, se desestiman las acciones de inconstitucionalidad propuestas por los accionantes de los casos 26-20-IN y 11-20-IA, sin que lo expuesto en esta sentencia implique una validación o un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las disposiciones del Decreto Ejecutivo 1056 que no han sido objeto de la impugnación de fondo.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** las acciones públicas de inconstitucionalidad **26-20-IN** y **11-20-IA**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de octubre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2620IN-74936

**Caso Nro. 26-20-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles treinta de octubre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia 59-21-IN/24
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 59-21-IN

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

SENTENCIA 59-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada por razones de fondo en contra del artículo 6 y de la disposición transitoria segunda de la “Ordenanza que regula el pago de la pensión jubilar patronal de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, que hayan prestado sus servicios al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas”. Luego del análisis, este Organismo no encontró que las normas impugnadas sean contrarias al principio de irretroactividad de las normas, así como tampoco al de intangibilidad de los derechos laborales.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2021, Urbano Troya Ramírez, Leonardo Fortunato Peña Varas, Ángel Ventura Palma Arzube, Francisco Raúl Carpio Rodríguez, Carlos Julio Cañarte Obando y Antonio Francisco Mayorga Criollo, por sus propios derechos, (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del artículo 6 y de la disposición transitoria segunda de la “Ordenanza que regula el pago de la pensión jubilar patronal de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, que hayan prestado sus servicios al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas”, publicada en la Gaceta Institucional No. 36, año 1, del 17 de junio de 2014 (“**ordenanza**”).
2. En virtud del sorteo efectuado, el caso correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante auto de 10 de septiembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción.² En este mismo auto, se requirió al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas (“**GAD Provincial**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) pronunciarse respecto de la demanda, y remitir a la Corte Constitucional la documentación relacionada con el origen de la

¹ Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrera Bonnet.

² CCE, auto de admisión 59-21-IN, 10 de septiembre de 2021. Expediente constitucional fs. 28 a 30. Los accionantes solicitaron, también, como medida cautelar, la suspensión provisional de la norma impugnada. Al respecto, la Sala de Admisión negó el pedido porque, a su criterio, la solicitud no estuvo debidamente sustentada e incumplió el requisito establecido en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

normativa impugnada.

3. El 21 de octubre de 2021, el GAD Provincial, a través de sus representantes legales, compareció a la causa y se pronunció respecto de la demanda, así también adjuntó información relacionada con la normativa impugnada. Por su parte, el 04 de noviembre de 2021, la PGE compareció con la contestación a la demanda y señaló casillero judicial para notificaciones.
4. El 14 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. En este mismo documento se solicitó al GAD Provincial que informara a esta Corte si la ordenanza se había derogado o reformado desde la presentación de la acción pública de inconstitucionalidad.
5. El 21 de marzo de 2024, el GAD Provincial ingresó a la Corte un escrito en el que informó que la ordenanza no se ha reformado o derogado.

2. Competencia

6. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normativa impugnada

7. En la demanda, los accionantes acusan la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 6 y de la disposición transitoria segunda de la ordenanza, que señalan:

Art. 6.- Para efectos de la presente Ordenanza, en ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor a la remuneración básica unificada del trabajador en general del año en que se jubile dicho trabajador.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Segunda.- Los ex trabajadores jubilados del Gobierno Provincial del Guayas que estuvieren percibiendo, por concepto de pensión jubilar patronal a la presente fecha, valores superiores conforme lo establecía la Cláusula Trigésima del Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Gobierno Provincial del Guayas y el Sindicato General de Obreros, la misma que se encontraba vigente hasta antes de la revisión del referido contrato, en virtud de lo establecido en el Mandato Constituyente No. 8, mantendrán dichas condiciones, siempre y cuando aquellos ex trabajadores se hayan jubilado antes del 30 de abril de 2009.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

8. Los accionantes alegan que la normativa impugnada contraviene los artículos: 326.2 y 326.13 de la CRE. Así, realizan un recuento del origen de la normativa, y relatan que, en el año 2006, el GAD Provincial suscribió con los trabajadores el Vigésimo Primer Contrato Colectivo, que fue revisado en 2009, momento en el que se incluyó una nueva cláusula contractual que señalaba que para la jubilación patronal se debía observar el artículo 216 del Código del Trabajo (“CT”). Los accionantes indican que el artículo 216.2 del CT establece que para regular la jubilación patronal de los trabajadores de las entidades que conforman el régimen seccional autónomo se deben expedir las ordenanzas correspondientes, pero que en la revisión del contrato colectivo no se establecieron las condiciones que el GAD Provincial debía observar en la ordenanza que debía emitirse, sin perjuicio de lo cual, a su criterio, dicha normativa debía aprobarse de conformidad con los postulados constitucionales. En el caso del GAD Provincial la ordenanza correspondiente se expidió en junio de 2014, que contiene la normativa acusada como inconstitucional.
9. Mencionan que a la fecha de la aprobación de la ordenanza (17 de junio de 2014) ya se había jubilado un “importante número de trabajadores”, quienes percibían su pensión, de acuerdo con la cláusula trigésima del Vigésimo Primer contrato Colectivo, pero que el artículo 6 de la ordenanza estableció un techo a las pensiones jubilares para todos los trabajadores, sin distinguir entre aquellos ya jubilados y aquellos que se jubilarían a partir de la expedición de la normativa impugnada. A decir de los accionantes, este artículo debería aplicarse para las futuras jubilaciones y no para aquellas ya producidas. Esto, en observancia del artículo 326.2 de la CRE, que refiere al principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Adicionalmente, indican que la disposición transitoria segunda de la Ordenanza supone una reducción de la remuneración que percibían al jubilarse para ajustarse a la remuneración básica unificada vigente en el año en el que efectivamente se jubilaron.

4.2. Alegaciones del GAD Provincial

10. El GAD Provincial menciona que, si bien el Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo fue suscrito en el año 2006, luego de la expedición del Mandato Constituyente 8, éste entró en un proceso de revisión. Así, el GAD Provincial señala que, de conformidad con las disposiciones y regulaciones para ese proceso y bajo la dirección del entonces Ministerio de Trabajo y Empleo, se ejecutó la revisión del contrato

colectivo³ a través de un proceso de diálogo, en el que participaron los representantes de esa cartera de Estado, del GAD Provincial y de los trabajadores del Sindicato General de Obreros del Gobierno Provincial del Guayas. El GAD Provincial indica que en todo momento de este proceso se respetaron los principios de negociación colectiva, lo que llevó a la incorporación de una nueva cláusula contractual en la que se estableció que el proceso de jubilación patronal se regiría de acuerdo con el artículo 216 del CT.

11. De tal forma, el GAD Provincial señala que, de acuerdo con su competencia normativa determinada en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) y en consonancia con el artículo 216 del CT, expidió la ordenanza que los accionantes impugnan. Para el GAD la ordenanza:

[...] no vulneran (sic.) ningún principio constitucional, al contrario mantiene armonía con la Constitución de la República del Ecuador y la normativa laboral vigente aplicable al caso en análisis, estas son: la Disposición Transitoria Tercera del Mandato Constituyente No. 8 [...] la Cláusula Trigésima del “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGÉSIMO PRIMER CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, CELEBRADO ENTRE EL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS Y EL SINDICATO GENERAL DE OBREROS DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS”, suscrita el 30 de abril de 2009; y, Art. 216 del Código del Trabajo.

12. Finalmente, el GAD Provincial menciona que el procedimiento para la aprobación y expedición de la ordenanza cumplió el procedimiento establecido en el COOTAD, y destaca la absolución a una consulta planteada por el GAD Provincial al Ministerio de Trabajo,⁴ en la que esa cartera de Estado les indicó que la expedición de la Ordenanza debía llevarse a cabo en observancia a las reglas del artículo 216 del Código del Trabajo.

4.3. Procuraduría General del Estado (“PGE”)

13. Por su parte, la PGE señaló que “la acción carece de sustento jurídico que demuestre que las normas acusadas de inconstitucionalidad violen las disposiciones constitucionales y fundamentales alegadas”, puesto que el GAD Provincial tenía plena competencia para expedir la Ordenanza, y que en esta normativa se observó estrictamente el contrato colectivo de trabajo, el artículo 216 del Código del Trabajo, los informes técnicos y jurídicos pertinentes, e incluso el pronunciamiento del

³ Este proceso concluyó con la suscripción del “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGÉSIMO PRIMER CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO CELEBRADO ENTRE EL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS Y EL SINDICATO GENERAL DE OBRERO DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS” el 30 de abril de 2009.

⁴ Documento incorporado por el GAD Provincial al expediente constitucional de la causa 59-21-IN, fs. 72 a 74.

Ministerio del Trabajo.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. De la demanda presentada, la Corte distingue que el argumento central de los accionantes refiere a que la disposición transitoria segunda de la ordenanza establecería un criterio de aplicación retroactiva para quienes se hubieren jubilado después del 30 de abril de 2009 en adelante. Así, a criterio de los accionantes, esto afectaría el principio de intangibilidad de los derechos laborales, contenido en el artículo 326.2 de la CRE, porque supondría que se aplique el artículo 6 de la Ordenanza a un grupo de personas que ya estaban jubiladas a la fecha de entrada en vigencia de la normativa impugnada (17 de junio de 2014). En consecuencia, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿La disposición transitoria segunda y el artículo 6 de la ordenanza transgreden el principio de irretroactividad y, en consecuencia, son contrarios al principio de intangibilidad laboral?

15. Por otra parte, en relación con el argumento de los accionantes acusando la presunta incompatibilidad de las normas impugnadas de la Ordenanza con el derecho a la contratación colectiva (artículo 326.13 CRE), esta Corte no encuentra que en su demanda los accionantes señalen cómo la normativa impugnada resultaría contraria al enunciado constitucional.⁵ Al respecto, ha sido reiterado que “los argumentos de la demanda deben demostrar [la] incompatibilidad normativa” que se alega. Esto, porque, de conformidad con el artículo 76.3 de la LOGJCC, se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas y, por tanto, es el accionante quien debe presentar argumentos suficientes para desvanecer la misma.⁶ Así, al no existir argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, “no resulta necesario entrar al fondo de este asunto”⁷ y se afirma que no es posible para esta Corte formular un problema jurídico respecto de la alegada incompatibilidad con el derecho a la contratación colectiva.
16. Sobre esto último, la Corte considera pertinente mencionar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión referente a los cargos formulados por los accionantes es uno preliminar relacionado con la admisibilidad de la acción. En tal sentido, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe

⁵ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

⁶ CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 53; sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25; sentencias 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 14; sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 51; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

⁷ CCE, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 28; y sentencia 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 23; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 30-32; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 28 y 29.

realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.⁸

6. Resolución del problema jurídico

¿La disposición transitoria segunda y el artículo 6 de la ordenanza transgreden el principio de irretroactividad y, en consecuencia, son contrarios al principio de intangibilidad laboral?

17. El artículo 326.2 de la CRE señala: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”. Sobre este principio, la Corte, también, ha señalado 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. 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 recursos.

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 afectaría al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.⁹

18. De acuerdo con la demanda, los accionantes señalan que a la fecha de entrada en vigencia de la ordenanza (17 de junio de 2014) ya existían trabajadores que se encontraban jubilados, pero que la disposición transitoria segunda de esta norma:

[e]stableció que [a] los ex trabajadores jubilados desde el 30 de abril del 2009 en adelante y que se encontraban percibiendo su pensión jubilar, tal como lo dispone la Cláusula Trigésima del Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo, se les debía REDUCIR su remuneración para ajustarse a la remuneración básica unificada vigente en el año en el que se hubiera jubilado.

19. Es decir, a criterio de los accionantes, esto implicaría que a este grupo de ex trabajadores se les aplique retroactivamente, también, el artículo 6 de la ordenanza. Esta circunstancia, a su decir, conllevaría la transgresión del principio de intangibilidad de sus derechos laborales.

⁸ CCE, sentencia 1-19-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr.23.

⁹ CCE, sentencia 75-15-IN/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 120 y 121. Criterios similares se han establecido en las sentencias 16-18-IN/21, y 26-18-IN/20.

20. Sobre el principio de irretroactividad, la Corte ha sostenido que se debe examinar la justificación de la aplicación retroactiva de las normas, para establecer su constitucionalidad o no.¹⁰ De esta forma, en primer lugar, se establecerá si las normas impugnadas contienen un criterio de aplicación retroactiva, para así poder determinar si en efecto existe una transgresión al principio de intangibilidad laboral.
21. De los documentos aportados por las partes procesales a la causa, esta Corte observa que, si bien existía un contrato colectivo firmado por el GAD y el Sindicato en 2006 –en el que se reconocía una determinada forma de cálculo para la concesión del beneficio de jubilación patronal– una vez instalada la Asamblea Constituyente, ésta emitió el Mandato Constituyente No. 8 (30 de abril de 2008), que en su disposición transitoria tercera expresamente estableció la revisión de los contratos colectivos del sector público para reajustarlos. En virtud de esta disposición, el GAD Provincial y el Sindicato ejecutaron dicho proceso que tuvo como resultado el contrato revisado, de lo cual conforme consta en el expediente, el 30 de abril de 2009 se suscribió el “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGESIMO PRIMER CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, CELEBRADO ENTRE EL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS Y EL SINDICATO GENERAL DE OBREROS DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS”,¹¹ en el que expresamente se estableció que el beneficio de jubilación patronal se regularía conforme el artículo 216 del CT.¹² De tal forma, y de acuerdo a

¹⁰ CCE, sentencia 60-11-CN/20, de 6 de febrero de 2020, párrs. 95 y 97; sentencia 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párrs. 62 y siguientes.

¹¹ Documento constante en el expediente de la causa 59-21-IN, incorporado de fojas 81 a 101. Este documento tiene como fecha de suscripción el 30 de abril de 2009, y en él consta justamente como antecedente que la revisión del contrato colectivo tiene como finalidad dar cumplimiento a la disposición transitoria tercera del Mandato Constituyente 8. Se describen las identidades de los comparecientes tanto del GAD Provincial como del Sindicato, quienes suscriben el acta conjuntamente con la representante del Ministerio de Trabajo y Empleo.

¹² CT, art. 216: **Jubilación a cargo de empleadores.** - Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La pensión se determinará siguiendo las normas fijadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la jubilación de sus afiliados, respecto de los coeficientes, tiempo de servicios y edad, normas contempladas en los estatutos vigentes al 17 de noviembre de 1938.

Se considerará como "haber individual de jubilación" el formado por las siguientes partidas:

a) Por el fondo de reserva a que tenga derecho el trabajador; y,

b) Por una suma equivalente al cinco por ciento del promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años, multiplicada por los años de servicio.

2. En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año ni inferior a treinta dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 30) mensuales, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de veinte dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 20) mensuales, si es beneficiario de doble jubilación.

Exceptúase de esta disposición, a los municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo, quienes regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable [...]. [Énfasis agregado]. Respecto de la

lo señalado conviene profundizar y considerar los siguientes hechos frente a las alegaciones esgrimidas por los accionantes, con la finalidad de establecer el origen y la temporalidad de las normas impugnadas a través de la demanda:

21.1. El 18 de octubre de 2006, tanto el GAD Provincial como su Sindicato de trabajadores, suscribieron el Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo, que en su cláusula trigésima –referente a la jubilación patronal– establecía:

DE LA JUBILACIÓN: El Gobierno Provincial reconoce la Jubilación para cada uno de sus Obreros que cumplan 25 años de labores, sumando el tiempo trabajador por estos en el extinguido Comité de Vialidad del Guayas. Es potestativo del Obrero acogerse o no a la jubilación, hasta tanto el Gobierno Provincial seguirá ocupando sus servicios. Desde enero de 1998, el Gobierno Provincial viene reconociendo a cada uno de los jubilados el 100% del salario unificado mensual, que se encuentra en vigencia como pensión jubilar mensual, siempre y cuando sólo tenga el correspondiente al Gobierno Provincial del Guayas. Para aquellos que en esa fecha ya tengan la jubilación del IESS, tendrán derecho al 70% del salario unificado mensual que está en vigencia. Igual cantidad recibirá cada Obrero por décima tercera y décima quinta pensión. La décima cuarta pensión jubilar se pagará como lo determina la Ley.

21.2. El 30 de abril de 2008 la Asamblea Constituyente expidió el Mandato Constituyente No. 8, que en su disposición transitoria tercera dispuso la revisión obligatoria de todos los contratos colectivos de trabajo suscritos en el sector público.¹³ Dicho mandato estableció que este proceso de revisión debía contar con la participación de empleadores y trabajadores, y ejecutarse bajo la dirección del Ministerio de Trabajo para realizar ajustes a las cláusulas contractuales. Para este obligatorio proceso de revisión se emitió normativa contenida en decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales.¹⁴

21.3. En el caso del GAD Provincial y su Sindicato de trabajadores este proceso de revisión se ejecutó y culminó el 30 de abril de 2009, con la suscripción del “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGÉSIMO PRIMER CONTRATO

forma de cálculo establecida en este artículo existe jurisprudencia obligatoria emitida por la Corte Nacional de Justicia.

¹³ **Tercera.-** Las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que se encuentran vigentes y que fueron suscritos por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, serán ajustadas de forma automática a las disposiciones de los Mandatos Constituyentes y regulaciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Empleo, en el plazo de ciento ochenta días. [...] El proceso de revisión de los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, en el que participarán empleadores y trabajadores, se hará de manera pública y establecerá claras restricciones a todas las cláusulas en las que se consagran excesos y privilegios [...] Los jueces, tribunales y las autoridades administrativas vigilarán el cumplimiento de esta disposición.

¹⁴ Al respecto, incluso se emitió la sentencia 009-10-SIN-CC.

COLECTIVO DE TRABAJO [...]”. En este proceso, la cláusula trigésima citada *supra* fue revisada y modificada por la siguiente: “En todo lo referente a la jubilación patronal, se estará a lo dispuesto en el Art. 216 del Código del Trabajo, y en cuanto a la jubilación del IESS, se estará a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Seguro Social Obligatorio”.

- 21.4.** Posteriormente, el GAD Provincial emitió la ordenanza, que tiene vigencia desde el 17 de junio de 2014, misma que contiene las normas demandadas y que constan citadas expresamente en el párrafo 7 *supra* de esta sentencia.
- 22.** De la lectura de la disposición transitoria segunda de la ordenanza, es posible observar que ésta establece textualmente que para los ex trabajadores jubilados que estuvieren percibiendo como jubilación patronal valores superiores conforme lo establecía la Cláusula Trigésima del Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo, que estaba vigente hasta antes de la revisión del referido contrato –y aclara que dicha revisión se ejecutó por disposición expresa de un mandato constituyente–, se mantendrían dichas condiciones, siempre y cuando se hayan jubilado antes del 30 de abril de 2009, fecha en la que ya operó la revisión del contrato colectivo.
- 23.** De tal forma, esta Corte observa que la disposición transitoria segunda de la ordenanza fijó una determinación temporal para un grupo específico de personas (jubiladas antes del 30 de abril de 2009), y estableció que, en efecto, a quienes se jubilaron antes de la obligatoria revisión del contrato colectivo –llevada a cabo por una disposición expresa del Mandato Constituyente 8– les son aplicables los valores pactados con anterioridad a la revisión ordenada, esto es los valores constantes en la antigua cláusula trigésima del contrato colectivo. De tal forma, contrario a lo señalado por los accionantes, no se aprecia un criterio retroactivo en esta norma, ya que, de hecho, ésta se ciñe expresamente a las fechas límites en las que operó y concluyó el proceso de revisión de cláusulas contractuales colectivas que fueron modificadas por disposición expresa de un mandato constituyente.
- 24.** Incluso, para este Organismo resulta claro –de las propias alegaciones y documentos remitidos por las partes en la sustanciación de esta causa– que, para quienes se jubilaron con posterioridad al 30 de abril de 2009 y hasta el 17 de junio de 2014, les es aplicable lo convenido en la reformada cláusula trigésima del contrato colectivo que fue revisado en aplicación de un mandato constituyente; y que, claramente, estableció que este beneficio laboral debería regirse de conformidad a lo establecido en el artículo 216 del CT. De tal forma, no se aprecia un criterio de retroactividad porque, posterior al 30 de abril de 2009, a quienes se hubieren jubilado ya no les era aplicable la cláusula trigésima del contrato colectivo en la versión anterior a la revisión, sino aquella revisada, y cuya regulación pretende la ordenanza emitida, en contraposición a lo

indicado por los accionantes en sus argumentos.

25. Ahora bien, de la lectura del artículo 6 de la ordenanza se observa que éste determina un valor máximo específico respecto de la pensión mensual de jubilación patronal, estableciendo que aquélla no será mayor a la remuneración básica unificada del trabajador en general del año en que se jubile el trabajador. Esta norma, de acuerdo a la lectura, estaría vigente desde la publicación de la ordenanza, por lo que tampoco se observa un criterio de aplicación retroactiva de dicho artículo.
26. Así, de conformidad con lo señalado, esta Corte no encuentra que ninguno de los artículos impugnados contenga un criterio de aplicación retroactiva que consecuentemente permita determinar la transgresión al principio de intangibilidad de los derechos laborales. Sin perjuicio de aquello, es necesario mencionar –en relación con el contenido del artículo 6 de la ordenanza– que, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde a esta Corte verificar si dicho artículo mantiene conformidad con el artículo 216 del Código del Trabajo, dado que aquello corresponde a un asunto infraconstitucional. Tampoco constituye un argumento atendible en esta causa que, a partir de la fecha de revisión del contrato colectivo, sus condiciones iniciales ya no sean aplicables.
27. Esto, dado que en una acción pública de inconstitucionalidad se busca analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas. Sin embargo, la competencia de control abstracto de constitucionalidad no abarca la potestad de conocer, analizar y resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor,¹⁵ ya que no se busca atacar la legalidad de las diferentes disposiciones jurídicas que se acusan de inconstitucionales.¹⁶
28. Incluso, y de acuerdo con lo señalado, esta Corte nota que las normas impugnadas de la ordenanza persiguen el cumplimiento a lo convenido en el proceso obligatorio de revisión de un contrato colectivo de trabajo, proceso establecido en aplicación del Mandato Constituyente No. 8. Concomitantemente, sobre dichos mandatos la Corte ha sido clara en establecer que estos “tienen rango legal”, de forma que “la inconformidad acerca de la interpretación de un Mandato Constituyente [...] no es objeto de la acción de inconstitucionalidad de conformidad con la Constitución y la ley.”¹⁷

¹⁵ CCE, sentencia 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13.

¹⁶ CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21

¹⁷ Véase las sentencias: 23-17-IN/20, 002-12-SAN-CC, 009-10-SIN-CC, 001-10-SAN-CC, 096-13-SEP-CC y 124-16-SEP-CC. Adicionalmente, véase la sentencia 7-21-IN/24, 22 de agosto de 2024, en la que se indicó: “[...] no corresponde a este Organismo Constitucional pronunciarse respecto de la alegada

29. Así, en el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual, o la necesidad de análisis de situaciones concretas o particulares en las que se alegue la vulneración de derechos constitucionales por parte de autoridades públicas, o inconformidades con la aplicación de normativa infraconstitucional que regula la jubilación patronal en el GAD Provincial, así como diferencias de cálculo en los montos a percibir, estos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales,¹⁸ puesto que a esta Corte no le corresponde dilucidar la conformidad legal entre la aplicación del Mandato Constituyente No. 8, el artículo 216 del CT y la ordenanza.¹⁹
30. En consecuencia, en este caso, la Corte no encuentra una transgresión al principio de irretroactividad, ni al principio de intangibilidad de los derechos laborales.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo **59-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

incompatibilidad entre el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, y los artículos 47 literal i) de la LOSEP y el 108 de su Reglamento [...] razón por la cual se descarta su análisis”.

¹⁸ CCE, sentencia 58-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 31.

¹⁹ Asimismo, a través de las sentencias 58-16-IN/21, párrs. 26-31; y, 53-18-IN/22, párrs. 31-39, esta Corte observó alegaciones relativas a una presunta contradicción entre el artículo 216 del CT y varias disposiciones de ordenanzas relacionadas con las condiciones y montos establecidos para el pago de la jubilación patronal, al respecto este Organismo señaló que, si bien la contradicción puede generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, aquello no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, ya que los argumentos se relacionan a una antinomia infraconstitucional.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

Voto salvado
Jueza: Daniela Salazar Marín

SENTENCIA 59-21-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto hacia los argumentos expuestos por la jueza ponente, así como hacia las y los jueces y juezas que conforman la mayoría en la sentencia 59-21-IN/24 (en adelante, “la **sentencia**”), me permito disentir de la decisión adoptada. Presento este voto salvado con el propósito de destacar aspectos que, en mi opinión, requieren un análisis más profundo y acorde con los principios constitucionales que rigen la protección de los derechos laborales.

1. Consideración previa

2. Contrario a la sentencia, considero que el verdadero núcleo del debate no radicaba en determinar si la ordenanza es aplicable a los jubilados antes de 2008, ni si están incluidos en lo dispuesto en el Mandato Constituyente, ni en la aplicabilidad del contenido de las renegociaciones de ciertas cláusulas específicas del contrato colectivo y, tampoco, en si el artículo 216 del Código de Trabajo permite regular a los gobiernos autónomos descentralizados en temas relacionados con jubilación patronal.
3. El aspecto crucial para el análisis de la Corte consistía en evaluar si el establecimiento de un techo al pago de la jubilación patronal para quienes se jubilaron entre 2009 y 2014 constituye una afectación indebida a sus derechos laborales. Desde mi perspectiva, la sentencia debió responder si la imposición de este nuevo límite, que aparentemente antes no existía, representa una disminución de un derecho laboral que afecta el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores, reconocido en la Constitución. Además, era necesario cuestionar cuál fue el fin perseguido al establecer este techo y si existían otros medios menos lesivos para alcanzar dicho objetivo, en cumplimiento del principio de proporcionalidad.

2. Sobre la necesidad de un análisis de proporcionalidad

4. Reconozco que es constitucionalmente posible establecer límites al monto a pagar por concepto de jubilación patronal si se persigue un fin legítimo, como la sostenibilidad financiera de un Gobierno Autónomo Descentralizado. Los límites a la jubilación patronal, además, son indispensables para asegurar su sostenibilidad, caso contrario podría convertirse en un derecho reconocido solo en papel, imposible de cumplir. Sin embargo, en el caso bajo análisis, era esencial determinar si la medida adoptada, más

allá de tener un fin legítimo, cumplía con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

5. Así, quienes emitieron la ordenanza en cuestión debieron fundamentar cómo el establecimiento de un techo máximo era una medida necesaria y adecuada para alcanzar el fin legítimo propuesto. Era fundamental conocer cómo se calculaba la jubilación patronal antes de la entrada en vigencia de la ordenanza y si, efectivamente, existieron pensiones que se redujeron a consecuencia de su aplicación y ello implicó una reducción desproporcional a derechos laborales. Si antes no había límite y luego se impuso uno, era necesario analizar si esto constituía una disminución injustificada de un derecho laboral o si, por el contrario, se encontraba justificada.
6. Para dicho fin, hubiera sido fundamental conocer ¿cómo estaban recibiendo la pensión los ex empleados que se jubilaron entre el 30 de abril de 2009 y el 17 de junio de 2014?, ¿existieron pensiones que efectivamente se redujeron con la aplicación de la ordenanza?, ¿cómo se calculaba la jubilación patronal antes de la entrada en vigencia de la ordenanza impugnada?, o si ¿existía un techo en el cálculo de este beneficio laboral antes de la ordenanza?
7. Sin esta información, a mí me resulta imposible determinar si la limitación impuesta es proporcional y persigue un fin legítimo, de acuerdo a las disposiciones constitucionales. La sentencia, a mi juicio, debió profundizar en este aspecto, realizando un análisis de proporcionalidad que valorara si existían argumentos que justificaran esta posible limitación.

3. Sobre el artículo 216 del Código de Trabajo

8. El artículo 216 del Código de Trabajo permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados emitir su propia normativa en materia de jubilación patronal, resultado de procesos de negociación colectiva. No obstante, esta facultad no puede ejercerse en detrimento de derechos laborales ya adquiridos.
9. La introducción de un límite máximo al pago de la jubilación patronal, inexistente antes de la ordenanza impugnada, podría representar una disminución de un derecho laboral y vulnerar el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Aplicar este límite a quienes se jubilaron entre 2009 y 2014 podría implicar una aplicación retroactiva de la norma.
10. Durante el período comprendido entre el 30 de abril de 2009 y el 17 de junio de 2014, los trabajadores se jubilaron, aparentemente, sin la existencia de un tope en el cálculo

de su pensión patronal. La posterior imposición de un techo podría afectar derechos ya adquiridos y generar inseguridad jurídica. Desde mi perspectiva, la sentencia debió analizar si esta medida retroactiva era constitucionalmente admisible y si respetaba los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

--O--

11. A la luz de las consideraciones expuestas, estimo que la sentencia, incluso, podía haber llegado a la misma conclusión respecto de la compatibilidad entre el artículo 6 y la disposición transitoria segunda de la ordenanza impugnada y la norma constitucional. No obstante, era primordial, primero, comprobar que la reducción de la pensión jubilar patronal perseguía una justificación válida y cumplía con el análisis de proporcionalidad. Por esta razón, formulo mi voto salvado.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Firmado digitalmente por
DANIELA SALAZAR MARIN
Fecha: 2024.11.22 11:17:17
-05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 59-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

5921IN-75b97

**Caso Nro. 59-21-IN**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que antecede fue suscrito el día viernes veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Abg. Jaqueline Vargas Camacho
DIRECTORA (E)

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Atención ciudadana
Telf.: 3941-800
Exts.: 3133 - 3134

www.registroficial.gob.ec

IM/AM

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.