

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

## CASO 25-22-IN

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

#### SENTENCIA 25-22-IN/25

**Resumen:** La Corte Constitucional conoce la alegada inconstitucionalidad de los artículos 58 letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito que contiene la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización. La Corte verifica que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 132 número 1 y 133 número 2 y 229 de la Constitución (principio de reserva de ley), debido a que la cesación de funciones de los servidores de las empresas públicas debe ser regulada mediante ley. Finalmente, se declara la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 28 de marzo de 2022, Ximena Elizabeth Riera Campos y otros<sup>1</sup> (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (“**EMASEO EP**”), emitido mediante Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019 (“**Resolución**”).
2. El 27 de mayo de 2022, la Sala de Admisión<sup>2</sup> admitió a trámite la causa y dispuso a EMASEO EP, al Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito (“**Alcalde**”), al procurador síndico del Distrito Metropolitano de Quito (“**Procuraduría GAD-DMQ**”), y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”), que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición demandada. En el mismo auto, se puso en conocimiento del público sobre la existencia del proceso.
3. El 30 de junio de 2022, la Procuraduría GAD-DMQ y EMASEO EP presentaron escritos, en los que indicaron que el Reglamento Interno de Trabajo emitido mediante resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019, es constitucional y solicitaron que se deseche la acción de inconstitucionalidad por improcedente.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Los otros accionantes son Ximena Elizabeth Riera Campos, Soraya de los Ángeles Analuisa Estévez, Jesús César Simba Cevallos y Patricia Esmeralda Zabala García.

<sup>2</sup> El Tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

<sup>3</sup> La PGE compareció a la presente causa y señaló domicilio para recibir futuras notificaciones.

4. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
5. El juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento el 9 de abril de 2025 y solicitó que EMASEO EP informe sobre la vigencia de los artículos 58, letra 1, y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito, EMASEO EP, aprobado mediante Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019. El 25 de abril de 2025 EMASEO EP indicó que las normas impugnadas se encuentran vigentes.

## 2. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 75 número 1 letra d), 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

## 3. Normas impugnadas

7. Los accionantes acusan de inconstitucionales a los artículos 58 letra 1, y 67 (“**normas impugnadas**”) del Reglamento y que disponen:

**Art. 58.-** Los servidores cesarán definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:  
[...]

1) por compra de renuncia con indemnización.

**Art. 67.-** La Empresa podrá establecer planes de compras de renuncia obligatorias con indemnización, debidamente presupuestada, en virtud de los procesos de reestructuración, optimización o racionalización de la misma.

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 de trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

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 renunciaciones con indemnización no es aplicable para los servidores de libre designación y remoción; con nombramientos provisionales y contratos de servicios ocasionales.

## 4. Argumentos de los sujetos procesales

#### 4.1. De los accionantes

8. Los accionantes alegan que las normas impugnadas infringen por el fondo a la Constitución en los artículos 11 número 2 y 66 número 4 (igualdad y no discriminación), artículos 33, 61 número 7 y 326 número 2 (derecho al trabajo) y el artículo 82 en relación con el artículo 229 (seguridad jurídica).
9. Sobre los artículos 3 número 1, 11 número 3, y 7, 417, 424 y 426 de la Constitución, los accionantes no presentan argumentos autónomos.
10. Respecto a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (**igualdad y no discriminación**), los accionantes mencionan:
  - 10.1. La delegación reglamentaria para el directorio de las empresas públicas que consta en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas “coloca al servidor de una empresa pública en una evidente incertidumbre y lo somete a un trato desigual respecto del resto de funcionarios que se sujetan al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público”.
  - 10.2. Las diversas normas administrativas “generan escenarios de desigualdad”. Los accionantes mencionan que, por un lado, se encuentra el “funcionario sujeto a la Ley Orgánica de Servicio Público”, en cuya norma se contempla la figura de renuncia con indemnización, pero ya no es obligatoria. Mientras que, por el otro lado, está el funcionario de EMASEO EP, quien “no solo que debe soportar que su condición laboral ni siquiera se regule por ley, sino que, en adición, vía norma reglamentaria, se habilite a su empleador a comprar su renuncia con carácter obligatorio.”
11. Sobre los artículos 33, 61 número 7 y 326 número 2 de la Constitución (**derecho al trabajo**), los accionantes señalan:
  - 11.1. La obligatoriedad de la compra de una renuncia con indemnización “lesiona el contenido mínimo del derecho al trabajo, resultando desproporcionado en la limitación a la garantía de la estabilidad laboral”. Los accionantes también señalaron que, la figura de compra de renuncia obligatoria afecta la estabilidad laboral del servidor de EMASEO EP porque esta es aplicada de “forma discrecional, unilateral y arbitraria, sin que medie la voluntad o aceptación del funcionario”.

- 11.2. Los servidores públicos tienen derecho a conservar su empleo “mientras no se cumplan las condiciones para ser apartado del cargo”. Los funcionarios deben ser separados de sus cargos en “aplicación irrestricta de las causales previamente establecidas en la ley, no en norma reglamentaria conforme lo disponen los artículos 228 y 229, inciso segundo, de la Constitución”. Además, los accionantes indicaron que “la estabilidad laboral tiene como fin proteger al trabajador frente a decisiones arbitrarias que pongan en riesgo el derecho al trabajo”.
- 11.3. El principio de intangibilidad de los derechos laborales prohíbe al poder público desmejorar condiciones y derechos de los trabajadores. En este caso, el “reglamento de 2012 [ya derogado] no establecía la obligatoriedad de la compra de renuncia, mientras el reglamento vigente, a través de las normas impugnadas, sí lo hace”.
12. Respecto de los artículos 82 en relación con el 229 de la Constitución (**seguridad jurídica**), los accionantes mencionan que: la Ley Orgánica de Empresas Públicas no determina la figura de la compra de renunciaciones, sino que esta consta en el reglamento de EMASEO EP “agravando la violación *iusfundamental* al establecer la obligatoriedad de ese instituto, impidiéndose al funcionario de carrera de EMASEO EP gozar de previsibilidad sobre su estatus laboral”. Los accionantes incorporaron que no cuentan con “ningún escenario mínimo de previsibilidad de que su condición laboral, adquirida al momento de acceder regularmente al cargo, no va a cambiar sino por las causas expresamente previstas en la ley, como dispone el artículo 229 de la Constitución”.
13. Finalmente, los accionantes solicitaron se declare la inconstitucionalidad de los artículos 58, letra l, y 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP con efecto retroactivo, se ordene la reincorporación de los accionantes a los puestos de trabajo, así como otras medidas de reparación integral.

#### 4.2. De la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito – EMASEO EP

14. EMASEO EP señaló que el Directorio institucional “fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas”. Añadió que, es “errado considerar que se ha reemplazado, de forma inconstitucional, la labor del legislador, ya que ha sido la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas que ha determinado la competencia del Directorio para regular la normativa interna de EMASEO EP”.
15. Además, la empresa pública indicó que los accionantes pretenden desconocer la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, debido que “los accionantes

se encontraban habilitados para iniciar las acciones legales correspondientes en contra de los actos administrativos mediante los cuales se cumplió la compra de las renunciaciones con indemnización de manera obligatoria”, pero no lo hicieron. De igual forma, arguyó que la acción de inconstitucionalidad no tiene como fin “atender una presunta lesión individual de los accionantes, ya que ese no es el fin sino el de conseguir la satisfacción del interés general”.

16. Finalmente, solicitaron que se deseche la acción de inconstitucionalidad por “improcedente y carente de fundamentos jurídicos”; y, que se considere que por el transcurso del tiempo existen situaciones consolidadas respecto de sus servidores públicos.

#### **4.3. De la Procuraduría Metropolitana del GAD-DMQ**

17. La Procuraduría del **GAD-DMQ** indicó que los accionantes en ningún momento quedaron en desigualdad en relación con las personas que se acogieron a la cesación por compra de renunciaciones. Ya que, “todos aquellos que cumplían con los requisitos de dicha figura fueron tratados de forma equitativa”, inclusive con respecto del pago de la indemnización que les correspondía. Además, señaló que “al efectuarse la desvinculación de los servidores se contó con su consentimiento y aceptación”.
18. Asimismo, señaló que no existió vulneración del derecho al trabajo “toda vez que fungieron como servidores de EMASEO sin ningún inconveniente hasta el momento de su cesación, asimismo se garantizó una retribución justa por sus años de servicio a través del cálculo de la indemnización correspondiente”. También agregó que, la cesación mediante la compra de renunciaciones “fue voluntariamente aceptada y que no se efectuó bajo presión alguna ni obligando a firmar a los ex servidores”.
19. De igual manera, la Procuraduría del **GAD-DMQ** dijo que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque EMASEO EP “a la fecha de la desvinculación de los ex servidores la normativa versaba sobre disposiciones vigentes, existentes, previas que sean claras, que gozaban de publicidad, y que fueron aplicadas por los órganos competentes para motivar debidamente los documentos de su desvinculación”. Adicionalmente, destacó que el directorio de la empresa pública “goza de competencia para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas”.
20. Finalmente, solicitó que se deseche la demanda por improcedente e infundada.

### **5. Planteamiento de los problemas jurídicos**

21. La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para tal efecto, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.<sup>4</sup>
22. Además, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la aplicación de una determinada disposición jurídica es correcta o incorrecta en casos concretos.<sup>5</sup> Por ende, se pronunciará únicamente sobre los **argumentos presentados por los accionantes** que sean “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución. Este análisis se reducirá al objetivo del control abstracto de constitucionalidad: “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas [...] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (art. 74 LOGJCC).
23. Por tanto, sobre los cargos contenidos en los párrafos 10.1 al 10.2 *supra*, los accionantes expresan que la norma impugnada sería contraria a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (**igualdad y no discriminación**), por crear “escenarios de desigualdad”, entre el servidor amparado por la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”) y la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”). Además, señalan que la LOSEP, si bien contempla la figura de renuncia con indemnización, esta ya no es obligatoria. En cambio, el funcionario de EMASEO EP enfrenta que vía reglamento se le imponga la compra de renuncia obligatoria como mecanismo de cesación definitiva de funciones. Por lo expuesto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP serían contrarios a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (igualdad y no discriminación) porque incorporarían un trato desigual injustificado entre los servidores de la LOSEP y los funcionarios de EMASEO EP?**
24. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 11.1 y 11.3 *supra*, los accionantes mencionan que la norma impugnada sería contraria a los artículos 33, 61 número 7, 326 número 2 de la Constitución (**derecho al trabajo**). En sustancia, los accionantes

<sup>4</sup> CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

señalan que la obligatoriedad de la compra de una renuncia con indemnización vulneraría la garantía de estabilidad laboral, considerando que la cesación definitiva de sus puestos de trabajo es aplicada de “forma discrecional, unilateral y arbitraria, sin que medie la voluntad o aceptación del funcionario”. Así como, las normas impugnadas atentarían la garantía de intangibilidad, porque el reglamento de 2012 (ya derogado) no establecía la obligatoriedad de la compra de renuncia, mientras que el reglamento vigente sí. Por lo tanto, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP inobservaría los artículos 33, 61 número 7, 326 número 2 de la Constitución (derecho al trabajo) porque permitiría la cesación definitiva sin que medie la voluntad del trabajador?**

25. Sobre los cargos contenidos en los párrafos 11.2 y 12 *supra*, aunque los accionantes se refieren al derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, en lo principal alegan que la compra de renuncia obligatoria como mecanismo de cesación debería constar en la ley respectiva, es decir, en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“LOEP”), conforme lo dispone el artículo 229 de la Constitución. Sin embargo, en este caso la compra de renuncia obligatoria constaría en un reglamento emitido sin competencia por el directorio de EMASEO EP. Los accionantes alegan que no tendrían “ningún escenario mínimo de previsibilidad de que su condición laboral adquirida al momento de acceder regularmente al cargo, no va a cambiar”. Por lo expuesto, para un tratamiento adecuado de los cargos, este Organismo considera oportuno reconducir el análisis al principio de reserva de ley, en relación a la regulación de los mecanismos de cesación de funciones de los servidores públicos (arts. 132.1, 133.2 y 229 de la CRE). En este sentido, la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP serían contrarios al principio de reserva de ley (arts. 132.1, 133.2 y 229 de la CRE), porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización, debió estar prevista en la ley?**
26. Para una mejor comprensión del tratamiento de los problemas jurídicos expuestos, este Organismo resolverá primero el problema jurídico propuesto en el párrafo 25, al tratarse de un análisis de inconstitucionalidad por la forma. Luego pasará a atender los problemas jurídicos de los párrafos 24 y 23, respectivamente, puesto que el caso requiere también de un análisis de inconstitucionalidad por el fondo, pues el primer problema a resolverse solo trata sobre reserva de ley (arts. 132.1, 133.2 y 229 de la CRE).

## 6. Resolución de los problemas jurídicos

- 6.1. **¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP serían contrarios al principio de reserva de ley (art. 132.1,**

**133.2 y 229 de la CRE), porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización, debió estar prevista en la ley?**

27. Los artículos 132 número 1 y 133 número 2 de la Constitución establecen que, por el principio de reserva de ley, los asuntos que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales deben ser reglados por normas aprobadas a través del procedimiento legislativo. En este sentido, el artículo 229 señala que “los derechos de los servidores públicos son irrenunciables” y que será la ley la que regule la cesación de funciones de los servidores.
28. Esta Magistratura ha establecido que el principio de reserva de ley implica que ciertas materias sean establecidas por la Asamblea Nacional como órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido.<sup>6</sup> De esta manera, la reserva de ley garantiza que la regulación y las limitaciones a las distintas esferas de libertad de las personas sean adoptadas por el legislador como representante del pueblo mediante el proceso legislativo y la deliberación pública, y no por otros órganos con potestad normativa.<sup>7</sup>
29. También este Organismo ha contemplado que la reserva de ley implica la obligación constitucional atribuida al legislador, para que los aspectos fundamentales de un derecho estén contenidos en una norma de rango legal. Además, la reserva de ley establece la prohibición de que no se puedan efectuar limitaciones a los derechos fundamentales en fuentes jurídicas diferentes a la ley.<sup>8</sup>
30. Ahora bien, los accionantes consideran que la compra de renuncia obligatoria debió constar en la ley y que el directorio de EMASEO EP no tenía competencia para incorporar, en las normas impugnadas, este mecanismo de cesación de funciones de los servidores de la empresa pública mediante reglamento. Los accionantes sostienen la alegada incompatibilidad normativa en: (i) el artículo 229 de la Constitución que dispone que la cesación de los servidores públicos será regulada mediante ley; y, (ii) la falta de competencia normativa del directorio de EMASEO EP para regular la compra de renuncia obligatoria con indemnización.
31. Al respecto, EMASEO EP señala que el directorio de esta empresa pública “fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas”. De igual forma, indica que “ha sido la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas que ha determinado la competencia del Directorio para regular la normativa interna de EMASEO EP”.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 33-20-IN/21, 05 de mayo de 2021, párr. 62.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 32.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 48.

32. En tal virtud, a fin de determinar si las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, esta Corte analizará: **(i)** el alcance de las normas impugnadas y si estas debieron constar en una ley; y, **(ii)** la competencia del órgano emisor.<sup>9</sup>
33. Al respecto, este Organismo observa que el inciso segundo del artículo 229 de la Constitución dispone:

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. **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 agregado).

34. Además, el artículo 3 de la LOSEP establece que las “disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública”. En cuanto a las empresas públicas, su regulación laboral es autónoma, especial y algunas disposiciones estarían previstas en “lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas”. Por tanto, en principio, la relación laboral de los servidores de EMASEO EP está regulada por la LOEP y el Código de Trabajo para los obreros.
35. De lo expuesto en los párrafos 33 y 34 *supra*, esta Corte constata que por mandato constitucional la regulación de la cesación de los servidores públicos debe contemplarse en la ley. Además, se verifica que, en principio, la relación laboral de los servidores de las empresas públicas está regulada por la LOEP y el Código de Trabajo para los obreros. Por tanto, el análisis de (i) incluirá la revisión de dos criterios: **(a)** si las normas impugnadas constituyen un mecanismo de cesación de funciones, y **(b)** si la LOEP contempla a la compra de renuncia obligatoria con indemnización como mecanismo de cesación de los servidores de las empresas públicas. En consecuencia, le corresponde a este Organismo verificar si las normas impugnadas constituyen un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de EMASEO EP.
36. Por un lado, el artículo 58 letra l cuya constitucionalidad se cuestiona señala que “los servidores cesarán definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: 1) por compra de renuncia con indemnización”. Es decir, la norma referida efectivamente establece a la “compra de renuncia con indemnización”, como una forma de terminación de la relación laboral **definitiva**. Es decir, esta constituye un mecanismo de extinción del vínculo laboral existente entre la empresa estatal y el servidor público.

---

<sup>9</sup> CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 55 y sentencia 20-20-IN/25, 01 de mayo de 2025, párr. 113.

37. Por otro lado, el artículo 67 impugnado reglamenta el mecanismo de cesación de funciones contemplado en el artículo 58 letra l, y establece que la “Empresa podrá establecer planes de compras de renuncia obligatorias con indemnización”. Así como también, regula el alcance indemnizatorio para este mecanismo de cesación de funciones de los servidores públicos de EMASEO EP. Dicho de otro modo, la norma impugnada ciertamente regula la compra de renuncia obligatoria con indemnización.
38. Por lo tanto, las normas impugnadas (arts. 58 letra l y 67), en conjunto, **sí regulan** un mecanismo de cesación de funciones de los servidores públicos de EMASEO EP, porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización constituye una forma de terminación unilateral de funciones del servidor público de esta empresa pública **(a)**.
39. Ahora bien, esta Magistratura verificará si la compra de renuncia obligatoria consta en la LOEP como un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de las empresas públicas. En este sentido, la LOEP en el título IV contempla “de la gestión del talento humano de las empresas públicas”, por lo que, en concordancia con lo establecido en el artículo 229 de la Constitución, la compra de renuncia obligatoria debería constar en esta ley. Sin embargo, en la LOEP únicamente figuran como formas de terminación de la relación laboral de los servidores de las empresas públicas el retiro voluntario (art. 23 LOEP), la supresión de partida y el despido intempestivo (art. 30.4 LOEP). De ahí que, la compra de renuncia obligatoria con indemnización no constituye una forma de terminación de la relación laboral prevista en la LOEP **(b)**.
40. Por lo dicho, las normas impugnadas buscan mediante reglamento incorporar a la compra de renuncia obligatoria como un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de EMASEO EP, pese a que por mandato constitucional esta debió ser regulada mediante ley (art. 229 CRE).
41. Las normas impugnadas, al regular –a través de reglamento y sin cobertura legal– la cesación de servidores públicos mediante la compra de renuncia obligatoria con indemnización, están reglamentando el ejercicio del derecho al trabajo, porque un servidor sería cesado unilateralmente de sus funciones, sin que este mecanismo esté previsto en la ley. Si bien la estabilidad laboral de los servidores de las empresas públicas no es de carácter absoluto, esta garantía debe ser limitada únicamente por condiciones previstas en la ley. Por ello, las normas impugnadas debieron ser reguladas mediante ley (art. 132.1 CRE), ya que trastocan derechos laborales, es más por mandato constitucional esta materia está reservada a leyes orgánicas (art. 133.2 CRE). De allí, que esta es una de las razones por las que la LOEP es una ley orgánica, pues regula el régimen laboral de los servidores de las empresas públicas.
42. En esta línea, esta Magistratura ha indicado que “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”.<sup>10</sup>

43. En consecuencia, esta Corte concluye que, la compra de renuncia obligatoria con indemnización es una forma de cesación de los servidores de EMASEO EP, por lo que, su regulación le correspondía al legislador. Además, por afectar derechos laborales debía hacerse mediante ley orgánica. Por consiguiente, se concluye que las normas impugnadas alcanzan una esfera que debió ser prevista en la LOEP y no en un reglamento (i).
44. Con base en lo expuesto, la Corte analizará la competencia del directorio de EMASEO EP para emitir las normas impugnadas relacionadas con la compra de renuncia obligatoria (ii).
45. En este caso, los accionantes mencionan que las normas impugnadas fueron expedidas por el directorio de esta empresa pública, sin competencia, porque la compra de renuncia obligatoria debió estar prevista en la LOEP y no en un reglamento. Al respecto, EMASEO EP señala que el directorio institucional “fue y es competente para expedir la normativa interna que regule la administración del talento humano de las empresas públicas”.
46. Al respecto, el artículo 17 de la LOEP señala:

El Directorio, en aplicación de lo dispuesto por esta Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano de las empresas públicas.
47. De lo expuesto, se evidencia que la LOEP abre la puerta a los directorios de las empresas públicas para que mediante una norma infralegal regulen varios aspectos relacionados con la administración del talento humano de las empresas públicas. Así, el artículo 17 de la LOEP otorga facultad normativa a los directorios de las empresas públicas para regular la gestión del talento humano en aspectos relacionados con: (1) mecanismos de ingreso, (2) ascenso, (3) promoción, (4) régimen disciplinario, (5) vacaciones, y (6) remuneraciones para su talento humano. Dentro de estas atribuciones de los directorios no se encuentra la potestad para regular mecanismos de cesación de funciones no previstas en la ley.
48. Los directorios de las empresas públicas deben sujetarse al alcance de la delegación de la competencia normativa otorgada por la LOEP, considerando que la competencia “es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y

<sup>10</sup> CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 129.

cumplir sus fines”.<sup>11</sup> En consecuencia, la competencia impide a los directorios de las empresas públicas el regular más allá de lo previamente delegado en el artículo 17 de la LOEP.

49. En esta línea, este Organismo ha señalado 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 Constitución.<sup>12</sup>
50. Por consiguiente, el directorio de EMASEO EP no tenía competencia normativa para expedir las normas impugnadas que regulan la compra de renuncia obligatoria como mecanismo de cesación definitiva de funciones de los servidores de las empresas públicas y tampoco existe una remisión u autorización en la LOEP a favor de los directorios para este tipo de regulación. Además, como se estableció anteriormente, solo a la Asamblea Nacional le correspondía mediante ley regular los mecanismos de cesación de funciones de servidores de las empresas públicas (ii).
51. Por lo expuesto, esta Corte constata que los artículos 58 letra l y 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP son contrarios al principio de reserva de ley (art. 132.1, 133.2 y 229 CRE).
52. En razón de que, esta Magistratura determinó que las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley –que solo aborda de competencia normativa– es necesario verificar si la figura de la compra de renuncia obligatoria con indemnización es contraria a los derechos constitucionales por razones de fondo. Por tanto, se procederá a resolver los problemas jurídicos planteados en los párrafos 24 y 23 *supra*.
- 6.2. ¿El artículo 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP inobservaría los artículos 33, 61 número 7, 326 número 2 de la Constitución (derecho al trabajo) porque permitiría la cesación definitiva sin que medie la voluntad del trabajador?**
53. El artículo 33 de la Constitución consagra el derecho al trabajo, en los siguientes términos:

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

<sup>11</sup> Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7 de Julio 2017, art. 65.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020, párr. 120.

respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

54. Así mismo, el artículo 61.7 de la Constitución establece el derecho de participación de las personas a desempeñar funciones públicas con base en sus méritos y capacidades. De su parte, el artículo 326 número 2 de la Constitución señala: “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”. En igual sentido, el segundo inciso del artículo 229 de la Constitución contempla que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.
55. La Corte Constitucional sobre el principio de **intangibilidad** de los derechos laborales ha indicado lo siguiente:

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.<sup>13</sup>

56. También, sobre el principio de **irrenunciabilidad** de los derechos laborales, la Corte ha señalado:

[...] 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 estén regulados por la ley. Por otro lado, la intangibilidad establece que esos mismos derechos, no puedan ser alterados ni cambiados.<sup>14</sup>

57. En el presente caso, los accionantes señalan que el artículo 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP es contrario al derecho al trabajo (arts. 33, 61.7. y 326.2 CRE), porque la compra de renuncia obligatoria con indemnización atenta contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales de los servidores, en relación con su régimen de estabilidad laboral. Los accionantes alegan que el **carácter obligatorio** de la figura de la compra de renuncias ha convertido a los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos de EMASEO EP en renunciables y tangibles, puesto que la autoridad pública puede imponer tal renuncia sin que medie la voluntad del funcionario, restringiendo sus derechos de forma injustificada.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 025-09-SEP-CC, 29 de septiembre de 2009, p. 20.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 024-15-SIN-CC, 01 de julio de 2015, p. 12.

- 58.** Esta Magistratura, en el primer problema jurídico, ya determinó que la figura de la compra de renuncia obligatoria con indemnización –al ser un mecanismo de terminación de la relación laboral entre EMASEO EP y sus servidores– debe constar en la ley, conforme lo dispone el artículo 229 de la Constitución. Sin embargo, esto no quiere decir que la mera inclusión legislativa basta para solventar el vicio de inconstitucionalidad, puesto que subsiste el cargo respecto del carácter de “obligatoria” de la compra de renuncia con indemnización. Por lo tanto, corresponde que esta Corte analice si el carácter de obligatoriedad de la compra de renuncia con indemnización de EMASEO EP atenta contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales de los servidores, en relación con su régimen de estabilidad laboral.
- 59.** Al respecto, en la sentencia 26-18-IN/20, la Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 (reforma al Reglamento General de la LOSEP), que establecía el carácter de “obligatoriedad” en la compra de renuncia con indemnización de los servidores públicos amparados por la LOSEP. La Corte, en lo principal, determinó:
- 59.1.** El entonces presidente de la República incluyó por medio de la reforma al reglamento a la compra de renuncias con indemnización con carácter obligatorio, sin tener competencia para aquello. El Ejecutivo excedió materialmente las competencias establecidas en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución. Por lo que, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, al incluir el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), en relación con los límites de la potestad reglamentaria del Presidente de la República (art. 147.13 CRE) y al régimen de estabilidad laboral (art. 229 CRE).
- 59.2.** La norma que establecía como obligatoria la compra de renuncias atentaba contra la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos, porque el ámbito de regulación y protección legal que se otorga al derecho al trabajo de estas personas no establecía “la obligatoriedad” para la figura de la renuncia como forma de cesación de funciones. Esa concreta regulación produjo una desmejora en las condiciones otorgadas a los servidores públicos para gozar de estabilidad en el sector público, toda vez que atentó la previsibilidad del artículo 229 de la Constitución. Así, al desnaturalizar dicha garantía con la inclusión del carácter obligatorio de esta figura mediante Reglamento, se produjo una afectación al principio de intangibilidad y la estabilidad laboral.
- 59.3.** Adicionalmente, la Corte consideró que 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. De este modo concluyó que la norma que incluyó el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneró el derecho al trabajo (art. 33 CRE) por atentar contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales (art. 326.2 CRE) en relación con su régimen de estabilidad laboral (art. 229 CRE).

60. En consideración de lo señalado, el artículo 67 impugnado en este caso determina planes de compras de renuncia **obligatorias** con indemnización, como un mecanismo de cesación de funciones de los servidores de EMASEO EP. Esta terminación unilateral es utilizada por la administración pública como un mecanismo de terminación de la relación laboral unilateral, desnaturalizando la misma, ya que la compra de renuncia con indemnización por esencia requeriría la voluntad o aceptación del funcionario. Es decir, es una contradicción hablar de renuncia, que implica la decisión libre del trabajador, que sea obligatoria, lo que constituye una imposición sobre el trabajador para separarlo definitivamente de su puesto de trabajo.
61. En este mismo sentido, la compra de renuncia al tener el carácter de obligatorio también ha convertido a los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos de EMASEO EP en renunciables y tangibles, puesto que la autoridad pública puede imponer tal renuncia sin que medie la voluntad del funcionario, restringiendo sus derechos de forma injustificada.
62. En coherencia con las decisiones de esta Magistratura, tampoco podría incorporarse la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización en la LOEP. Lo dicho significaría que mediante ley posterior se menoscabe derechos ya reconocidos para otros servidores públicos, y se afecte arbitrariamente al derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades.<sup>15</sup>
63. Por tanto, las normas impugnadas al incluir el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneran el derecho al trabajo (art. 33 CRE) por atentar contra el principio de intangibilidad e irrenunciabilidad (art. 326.2 CRE). También son contrarias al derecho de las personas a desempeñar empleos y funciones públicas con base a méritos y capacidades (art. 61.7 CRE) en relación con el régimen de estabilidad laboral de los servidores de EMASEO EP.

**6.3. ¿Los artículos 58, letra l y 67 del Reglamento Interno de Trabajo EMASEO EP serían contrarios a los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la**

---

<sup>15</sup> La Corte Constitucional mediante sentencia 26-18-IN/20 declaró inconstitucional el carácter de obligatorio de la compra de renuncia con indemnización prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público.

**Constitución (igualdad y no discriminación) porque incorporarían un trato desigual injustificado entre los servidores de la LOSEP y los funcionarios de EMASEO EP?**

64. El derecho a la igualdad y no discriminación en la Constitución tiene una doble dimensión, ya que está concebido como un **principio de aplicación** de los derechos (art. 11.2 CRE) que garantiza que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”; y también está reconocido como un **derecho** a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación prevista como un derecho de libertad (art. 66.4 CRE).
65. Este derecho obliga a dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica –igualdad formal-<sup>16</sup> y permite otorgar un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho –igualdad material-.<sup>17</sup> Esta última, está orientada a superar las desigualdades fácticas en las que se encuentran determinados grupos de personas a través de la aplicación de mecanismos de igualación real.<sup>18</sup> Es decir, permite crear condiciones materiales para alcanzar la igualdad de quienes se encuentran en condiciones diferentes y, por ello, requieren un trato distinto justificado.
66. En este caso, los accionantes señalan que las normas impugnadas crean “escenarios de desigualdad”, entre el servidor amparado por la LOSEP y el servidor público amparado por la LOEP, debido a que, si bien la LOSEP contempla la figura de renuncia con indemnización, está ya no es obligatoria. En cambio, el funcionario de EMASEO EP enfrenta la imposición de la compra de renuncia obligatoria con indemnización como mecanismo de cesación definitiva y unilateral de funciones.
67. Ahora bien, por lo expuesto se procederá a realizar un examen de igualdad de las normas impugnadas con base en tres elementos: **(i)** la comparabilidad, esto implica que deben existir dos sujetos de derechos que se encuentran en condiciones iguales o semejantes; **(ii)** la constatación de un trato diferenciado; y de existir un trato diferenciado **(iii)** la verificación de si se trata de una diferencia justificada o por el contrario es una que discrimina, en función del nivel de escrutinio.<sup>19</sup>
68. Sobre **(i)**, esta Magistratura constata que los sujetos susceptibles de comparación serían los servidores públicos de carrera regidos por la LOSEP y aquellos servidores públicos cuyo régimen laboral es regulado por la LOEP. Al respecto, esta Magistratura en los

<sup>16</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 18.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 7-11-IA/19, 28 de octubre de 2019, párr. 19.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1041-19-JP/25, 9 de enero de 2025, párr.188.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 28-15-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 155, véase además los dictámenes 3-22-OP/22, 3 de octubre de 2022, párr. 43, 3-23-OP/24, 05 de enero de 2024, párr. 41; y, 2-25-OP/25, 24 de abril de 2025, párr. 50.

párrafos 34 y 35 *supra* determinó que la relación laboral de los servidores de las empresas públicas tiene un **régimen laboral autónomo** y especial respecto de los servidores públicos en general.

69. Sobre la diferencia de régimen laboral de los servidores amparados por la LOSEP y los servidores amparados por la LOEP, cabe señalar que, en la administración pública en general, conviven diferentes regímenes laborales, conforme lo reconoce el artículo 229 de la Constitución, sujetos a sus propias consideraciones normativas, legales, contractuales y estatutarias. Esta situación ocasiona que tanto la LOSEP y la LOEP tengan su propio ámbito de aplicación, regulaciones, prerrogativas y derechos diferentes y no asimilables entre un grupo y otro.<sup>20</sup> Además, los artículos 313 al 318 de la Constitución regulan por separado el régimen de los sectores estratégicos y la organización de las empresas públicas. Estas empresas tienen como finalidad la “gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.” Por lo dicho, no sería posible considerar como comparables a los servidores públicos regidos por la LOSEP y la LOEP.
70. Por lo tanto, no se configura el elemento (i). En vista de la ausencia del primer elemento, es suficiente considerar que no se supera el test, por lo que no es necesario analizar el resto de elementos.
71. Por lo expuesto, las normas impugnadas no vulneran los artículos 11 número 2 y 66 número 4 de la Constitución (igualdad y no discriminación).

## 7. Consideración final

72. El artículo 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (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”. Lo dicho es concordante con lo dispuesto en el artículo 96 numeral 4 de la LOGJCC.
73. Los efectos que generan las sentencias emitidas en este tipo de acciones son, por regla general, hacia futuro debido a que se busca garantizar 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.

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 68-20-IN/24, 27 de junio de 2024, párr. 38.

74. En el presente caso, los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad son los que la LOGJCC establece como regla general, esto es con efectos para el futuro. En consecuencia, a partir de la publicación de esta decisión, se expulsarán del ordenamiento jurídico los artículos 58 letra 1 y 67 del Reglamento Interno de EMASEO EP, sin que esta decisión constituya un reconocimiento de situaciones individuales pasadas.

## 8. 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** la acción pública de inconstitucionalidad presentada dentro del caso 25-22-IN, con efectos hacia el futuro, por tanto, no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión.
2. **Declarar** la inconstitucionalidad de los artículos 58 letra 1 y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito, emitido mediante Resolución No. 179-DIR-EMASEO EP-08/11/2019, por ser contraria a los artículos 132 número 1, 133 números 2 y 229 de la Constitución.
3. **Disponer** al Ministerio del Trabajo, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y al Consejo de Educación Superior, en el ámbito de su competencia, pongan en conocimiento de todas las empresas públicas sobre el contenido de esta sentencia a través del correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles.
4. **Disponer** al Ministerio del Trabajo, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y al Consejo de Educación Superior que, en el término máximo de treinta días, deberán informar y justificar de forma documentada el cumplimiento de lo dispuesto por esta Corte Constitucional.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz  
**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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

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