



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

OFICINA DE POSGRADO

Tema:

COMPRA DE RENUNCIA OBLIGATORIA Y DERECHO CONSTITUCIONAL A LA ESTABILIDAD LABORAL EN LA SENTENCIA NO 26-18-IN/20

Proyecto de investigación y Desarrollo previo a la obtención del título Magister en Derecho con Mención en Argumentación Jurídica y Litigación Oral

Línea de Investigación:

Política y derecho para la participación social y el establecimiento de las relaciones justas.

Autor:

Ab. Pedro Patricio Orozco Orozco

Director:

Ab. Asdrúbal Homero Granizo Haro, Msc.

Ambato – Ecuador

Diciembre 2022

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

SEDE AMBATO

HOJA DE APROBACIÓN

Tema:

COMPRA DE RENUNCIA OBLIGATORIA Y DERECHO CONSTITUCIONAL A LA ESTABILIDAD LABORAL EN LA SENTENCIA NO 26-18-IN/20

Línea de Investigación:

Política y derecho para la participación social y el establecimiento de las relaciones justas.

Autor:

Pedro Patricio Orozco Orozco

Asdrubal Homero Granizo Haro, Ab. Mg.

CALIFICADOR

f.

Edwin Iván Gavilanes Paredes, Ab. Mg.

CALIFICADOR

f.

Galo Ivan Masabanda Analuiza, Ab. Mg.

CALIFICADOR

f.

Juan Carlos Acosta Teneda, P. Ph.D.

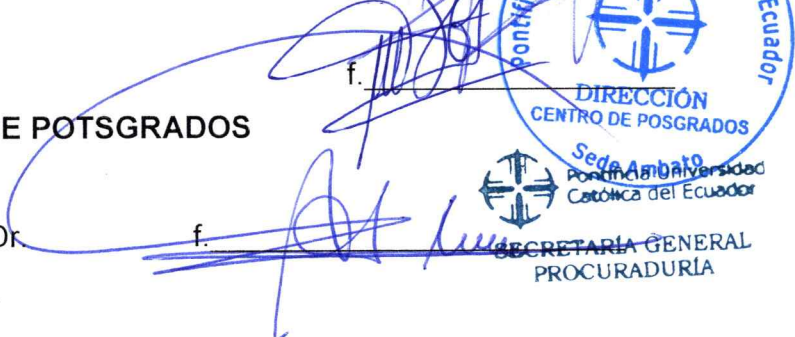
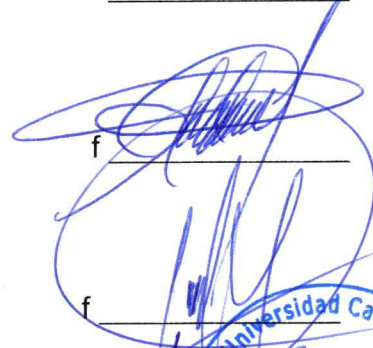
COORDINADOR DE LA OFICINA DE POSGRADOS

f.

Hugo Rogelio Altamirano Villarroel, Dr.

SECRETARIO GENERAL PUCASA

f.



Ambato – Ecuador

Diciembre 2022

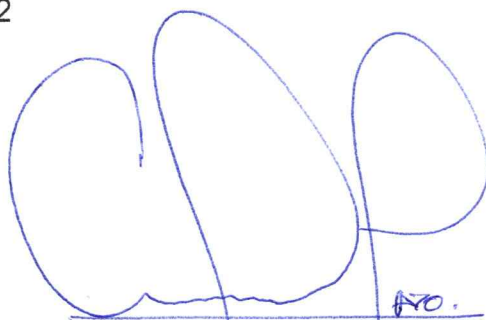
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo, **PEDRO PATRICIO OROZCO OROZCO**, con CC. **171712623-7**, autor del trabajo de graduación intitulado “**COMPRA DE RENUNCIA OBLIGATORIA Y DERECHO CONSTITUCIONAL A LA ESTABILIDAD LABORAL EN LA SENTENCIA No. 26-18-IN/20**”, previa la obtención del título profesional de Magister en Derecho con Mención en Argumentación Jurídica y Litigación Oral, en la escuela de JURISPRUDENCIA.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de su sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Ambato, diciembre 2022



PEDRO PATRICIO OROZCO OROZCO

CC. 171712623-7

DEDICATORIA

A mi esposa e hijo.

AGRADECIMIENTO

Un agradecimiento especial a mi director de tesis Msc. Asdrúbal Homero Granizo Haro, por su dedicada labor como docente y tutor.

RESUMEN

El máximo objetivo de este trabajo, es examinar el cambio argumentativo de la Corte Constitucional del Ecuador, sobre el derecho constitucional a la estabilidad laboral en la compra de renuncias. Para el efecto, es necesario investigar sobre esta causal de terminación de la relación laboral, su génesis, características, anteriores pronunciamientos de la Corte y los nuevos criterios de este Órgano, contenidos en la Sentencia No 26-18-IN/20, es de suma importancia analizarlos, en los últimos años fueron miles de servidores públicos cesados en sus cargos, a través de la compra de renuncia obligatoria con indemnización, viéndose los afectados en la necesidad de acudir a varias vías legales y constitucionales, para hacer valer sus derechos por lo, que se han emitido diversos criterios, que en su mayoría indicaban que eran asuntos de que tenía que resolver la justicia ordinaria y no la constitucional. La presente investigación por sus características es documental, se utilizará el método teórico analítico sintético, se descompondrá el objeto de estudio, en sus elementos para analizarlos por separado y luego volver a integrarlos de una manera sintética. Se utilizará el método de análisis de la línea jurisprudencial en el periodo comprendido en el año 2013 al 2020. Los dos métodos indicados con anterioridad son complementados con el método exegético jurídico, con la finalidad de armar explicaciones conceptuales formales.

Palabras Clave: compra de renuncia obligatoria, estabilidad laboral.

ABSTRACT

The main objective of this work is to examine the argumentative change of the Constitutional Court of Ecuador, on the constitutional right to labour stability in the purchase of resignations. For this purpose, it is necessary to investigate this cause for termination of the employment relationship, its genesis, characteristics, previous pronouncements of the Court and the new criteria of this Body, contained in Judgment No. 26-18-IN/20, considering it is extremely important to analyze them, since, in recent years, thousands of public servants have been dismissed from their positions, through the purchase of mandatory resignation with compensation, seeing those affected in the need to resort to various legal and constitutional channels, to enforce their rights, for which various criteria have been issued, most of which indicated that they were matters that had to be resolved by ordinary justice and not constitutional justice. The present investigation, due to its characteristics, is documentary, the synthetic analytical theoretical method will be used, since the object of study can be deconstructed into its elements to analyze them separately and then reintegrate them in a synthetic way. The method of analysis of the jurisprudential line will be used in the period from 2013 to 2020. The two methods indicated above will be complemented with the legal exegetical method, with the purpose of putting together formal conceptual explanations.

Keywords: Purchase of mandatory resignation, job stability.

INDICE GENERAL DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----|
| DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD | iii |
| DEDICATORIA | iv |
| AGRADECIMIENTO | v |
| RESUMEN | vi |
| ABSTRACT | vii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA..... | 6 |
| 1.2. Facultad reglamentaria del presidente de la República. | 6 |
| 1.3. Naturaleza jurídica del decreto ejecutivo..... | 14 |
| 1.4. Facultad reglamentaria de ejecución en el decreto ejecutivo 813 | 24 |
| CAPITULO II. DISEÑO METODOLÓGICO | 35 |
| 2.1. Metodología de la Investigación..... | 35 |
| CAPITULO III ANÁLISIS DE RESULTADOS | 38 |
| 3.1. Análisis de la sentencia No. 26-18-in/20 | 38 |
| 3.2. Temática abordada:..... | 40 |
| 3.3. Naturaleza de la acción de inconstitucionalidad: | 40 |
| 3.4. Puntualizaciones Metodológicas: | 42 |
| CONCLUSIONES | 60 |
| RECOMENDACIONES:..... | 62 |
| BIBLIOGRAFÍA: | 63 |
| ANEXOS..... | 68 |

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En la última década, en Ecuador fueron muchos los servidores públicos separados de sus puestos, por medio de la compra de renuncia obligatoria con indemnización, por lo que las personas afectadas acudieron a varias vías legales y constitucionales, para hacer valer sus derechos, emitiéndose de esta manera diversos criterios, que en su mayoría indicaban que la vía constitucional no era la correcta, por cuanto existen mecanismos eficientes para tutelar sus pretensiones.

Esta investigación busca analizar el cambio argumentativo del Máximo Órgano de Justicia Constitucional en el Ecuador, referente al derecho constitucional a la estabilidad laboral en la figura de compra de renunciaciones. Es necesario, investigar sobre la compra de renuncia obligatoria con indemnización, su génesis, características, los anteriores pronunciamientos de esta Corte y los nuevos criterios, contenidos en la Sentencia No 26-18-IN/20, de fecha 28 de octubre del 2020, es de suma importancia analizarlos.

De esta forma, se plantean las preguntas de estudio a fin de establecer los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador, sobre la compra de renunciaciones y la estabilidad laboral de los servidores públicos. Otras interrogantes son relativas a los nuevos criterios de la misma Corte, para cambiar la línea argumentativa sobre la mencionada causal de cesación de funciones y garantía de la estabilidad y su alcance.

La presente tesis por sus características, versa sobre una investigación documental, por esta razón, se utilizará el método teórico analítico sintético, se descompondrá el objeto de estudio, en sus elementos para analizarlos por separado y luego volver a integrarlos de una manera sintética. Se utilizará el método de análisis de la línea

jurisprudencial en el periodo comprendido en el año 2013 al 2020. Los dos métodos indicados con anterioridad son complementados con el método exegético jurídico, con la finalidad de armar explicaciones conceptuales formales.

Descripción del Problema

En Ecuador, llama mucho la atención el cambio argumentativo, si cambian los integrantes de las cortes, un claro ejemplo son los diversos criterios, que se manejaban, en relación a la compra de renuncia obligatoria con indemnización, figura legal muy polémica, que no existía en la legislación, mucho menos como causal de cesación de un servidor público.

Esta figura legal, nace a través del Decreto Ejecutivo 813, de 07 de julio de 2011, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio del 2011, que en su artículo 8, introduce la nueva forma de terminación de relación laboral: “en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas”, establece de esta manera, parámetros para fijar los montos de indemnización. Posteriormente, fuera de toda lógica, es plasmada en la Ley.

Respecto al derecho al trabajo, la Constitución de la República en el artículo 229, hace referencia a la irrenunciabilidad de los derechos de las y los servidores públicos, así como la estabilidad laboral. Por otro lado, el artículo 82 de la Carta Máxima, establece que la seguridad jurídica, es la certeza que tienen las personas de la existencia de normas jurídicas previas, claras, las cuales, se sujetan. Existe una previsibilidad de lo que ocurriría a futuro.

En este contexto, es necesario analizar varios criterios constitucionales en torno a esta figura legal, pero sobre todo de la sentencia No 26-18-IN/20, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, en la que declara la inconstitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo No. 813, nace una nueva argumentación jurídica referente a la compra de renunciaciones.

Existen muchos criterios, no solo de la mencionada Corte, también, de juzgados constitucionales, quienes por su competencia han resuelto considerar que son asuntos de mera legalidad, asimismo, constan criterios de la Corte Nacional de Justicia, máximo organismo en justicia legal, mismo que manifestó que esta figura legal al ya encontrarse plasmada en la ley, lo que hay que revisar es, que se cumpla todos los parámetros legales, caso contrario se viola el debido proceso.

Preguntas científicas

Pregunta general

¿Cuáles son los criterios de la Corte Constitucional del Ecuador, para cambiar la línea jurisprudencial sobre la estabilidad laboral y la compra de renuncias en Ecuador?

Preguntas específicas

¿Cuál es el alcance de la garantía de estabilidad de los servidores públicos en el Ecuador desde la visión constitucional en relación a la compra de renuncia obligatoria?

¿Cuáles eran los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador en relación a la estabilidad laboral en la compra de renuncias obligatorias?

¿Cuáles son las razones que considera importantes la actual Corte Constitucional del Ecuador, sobre la estabilidad laboral en la sentencia No 26-18-IN/20?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los criterios de la Corte Constitucional del Ecuador, para cambiar la línea argumentativa sobre la estabilidad laboral y la compra de renuncias en Ecuador.

Tareas investigativas a desarrollar

1. Revisión de varias sentencias emitidas por el Máximo Órgano de Justicia Constitucional, referente a la compra de renuncia obligatoria previas a la Sentencia No. 26-18-IN/20.
2. Se confrontará los criterios jurisprudenciales de la Corte, previos a la Sentencia No. 26-18-IN/20.
3. Del análisis de la jurisprudencia constitucional, se determinará la vulneración o no de derechos constitucionales de los funcionarios públicos.
4. Para dar sustento teórico a la investigación, se procederá a investigar bibliografía acorde a la compra de renuncia y estabilidad laboral.

Metodología

Para realizar la presente investigación documental, se emplearán tres métodos: se utilizará el método teórico analítico sintético, se descompondrá el objeto de estudio, en sus elementos para analizarlos por separado y luego volver a integrarlos de una manera sintética. Se utilizará el método de análisis de la línea jurisprudencial en el periodo comprendido en el año 2013 al 2020. Los dos métodos indicados con anterioridad son complementados con el método exegético jurídico, con la finalidad de armar explicaciones conceptuales formales.

Justificación

Lo relevante de esta investigación, se basa en que la figura de la compra de renuncia con indemnización, es una forma de terminación de la relación laboral entre la institución pública y el funcionario público. Dicha figura legal, nació de manera arbitraria, al ser introducida en el ordenamiento jurídico, a través de reformas al reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público y posteriormente la figura fue introducida en la Ley.

Esta figura legal, es de interés de un amplio número de ciudadanos, por cuanto, fueron miles de personas las cesadas en sus funciones a través de esta manera arbitraria de culminación de relación laboral. Por esto, es necesario un estudio profundo sobre el cambio argumentativo de la Corte a partir del año 2020, y la extinción de la obligatoriedad de la compra de renuncias.

A raíz del estudio de varias sentencias, se establecerá este cambio argumentativo relativo a la mencionada figura legal, la conculcación al derecho a la estabilidad laboral y con el cambio argumentativo su fortalecimiento.

CAPITULO I: ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. Facultad reglamentaria y definición de decreto ejecutivo.

El presente capítulo tiene como objetivo estudiar la facultad reglamentaria del presidente de la República, las definiciones y naturaleza jurídica de los decretos ejecutivos. Se concluirá con la respuesta a la interrogante de si estos instrumentos jurídicos emitidos por el primer mandatario, están en la capacidad de modificar o no una ley.

De igual manera, se realizará un estudio sobre la estabilidad laboral en el sector público y como se ha visto afectada por la figura legal de la compra de renuncia.

1.2. Facultad reglamentaria del presidente de la República.

En un estado donde impera la democracia, para su correcta administración, existe la división de poderes, que dota a cada función de potestades, mismas que son delimitadas en un inicio por las diferentes Constituciones y luego por las leyes. Al respecto Efraín Pérez, de forma acertada, manifiesta que, “desde la antigüedad, se consideró que la organización interna de la Potestad Pública, se desarrolla en cuatro campos generales de la actividad: legislación, gobierno, administración y justicia”¹.

En el Ecuador existen constitucionalmente cinco poderes o funciones del estado, estas son: la Función Legislativa², Función Ejecutiva³, Función Judicial y Justicia Indígena⁴, Función de Transparencia y Control Social⁵ y la Función Electoral⁶, todas con sus diferentes potestades, organización y actividades definidas, en un inicio a través de la

¹ Efraín Pérez Camacho, *Manual de derecho administrativo* (Quito: Corporación de estudios y Publicaciones, 2008), 4.

² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 118.

³ *Ibíd.*, art. 141.

⁴ *Ibíd.*, art. 167.

⁵ *Ibíd.*, art.204.

⁶ *Ibíd.*, art.217.

Constitución de la República y luego por las diferentes leyes orgánicas⁷ de cada Función, a excepción de la Función Ejecutiva, su facultad reglamentaria la prevé el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), con lo, que se precautela la seguridad jurídica, y coexiste con el Código Orgánico Administrativo.

Por tanto, se considera que, a pesar de entenderse que todas las funciones tienen igualdad en importancia, históricamente en América Latina, se encuentra una supremacía de la función ejecutiva con respecto de las otras, y esta viene incluso desde las funciones atribuidas por la Carta Fundamental, transformándose en una característica propia de los pueblos. Lo que, Hernán Salgado Pesantes determina que, se enfatizaría la importancia que representa esta Función, de acuerdo a las decisiones, que se tome, depende el futuro de un país, pues, “[...] Que el Ejecutivo gobierna significa que al Presidente de la República le corresponde fijar las grandes opciones o lineamientos políticos que toda la administración pública deberá poner en obra. En esta perspectiva, igualmente, el Ejecutivo, toma importantes decisiones políticas que gravitan en el contexto nacional y comprometen los destinos del país”⁸

Es evidente, del poder que goza el primer mandatario de la República, por lo que, José Chalco Salgado, hace referencia a esa doble función de gobierno y administración y expresa que, el [...] presidente de la república en los sistemas presidenciales es: jefe de Gobierno y jefe de Estado. Ahora bien, las atribuciones con las que cuenta para la gestión de Gobierno son varias y gradualmente asentadas; mismas que consiguen desarrollar una jefatura de Gobierno reforzada e incluso, blindada ante otros poderes⁹. De tal manera que, en el Ecuador, para gobernar el presidente de la República, tiene amplias facultades, lo que, Hernán Salgado Pesantes, con mucha claridad señala:

⁷ *Ibíd.*, art.133.

⁸ Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho constitucional* (Quito: Ediciones Legales S.A, 2004), 106.

⁹ José Chalco Salgado, *Principio democrático y la facultad reglamentaria del presidente de la república* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2017), 45.

En materia legislativa, y bajo diferentes modalidades según los Estados, el Presidente puede vetar total o parcialmente las leyes; tradicionalmente se le ha otorgado la facultad de dar indultos y en algunos países, también decreta la amnistía. Además, el presidente es el jefe de la Administración Pública del país y en este campo ejerce muchas facultades. En circunstancias extraordinarias, el Presidente puede ejercer la facultad de declarar los estados de emergencia o de excepción, e imponer tributos, y de dictar no sólo reglamentos sino también decretos sobre la materia de índole legislativa; en muchos países se ha dado al Presidente de la República la delegación legislativa, para que - bajo ciertas condiciones - dicte directamente leyes¹⁰.

Lo manifestado por Salgado Pesantes es concordante con las funciones del Presidente de la República establecidas en el artículo 147 de la Carta Máxima, a quien se le da amplias facultades para dirigir la administración pública central, entre estas delimitar y direccionar las políticas públicas de la Función Ejecutiva, dirigir la gestión pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control, nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores, participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes, sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional, expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, entre otras¹¹.

Como se observa, son grandes las atribuciones que el Jefe de Estado, tiene respecto de la dirección de las políticas estatales, mismas que generalmente son emitidas a través de decretos ejecutivos, es así que estas inclusive llegan a derivar en conmociones sociales, claros ejemplos son las políticas económicas adoptadas en los últimos gobiernos, como es el caso de las emitidas por el Presidente de la República,

¹⁰ Salgado, *“Lecciones de derecho constitucional”*, 108.

¹¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 147.

a través del Decreto Ejecutivo 883 de 01 de octubre del 2019¹² y Decreto Ejecutivo No.1054 de 19 de mayo del 2020, sobre la eliminación de los subsidios y Decreto No. 231 de 22 de octubre del 2021, sobre el congelamiento de precio del diésel y de la gasolina extra.

De acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, son por demás importantes las decisiones, que se adoptarían desde el Ejecutivo, donde primaría el principio de proporcionalidad y la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, es la obligación del gobierno proteger el interés general de los habitantes y buscar un bien común. Estos son objetivos claros en un estado de derecho y mucho más de un estado constitucional de derechos y justicia, al respecto Juan Carlos Benalcázar, indica que:

En tiempos contemporáneos, aquella nebulosa idea de “interés público” -que nadie sabía en qué consiste o en dónde está- y que se equivocaba muy frecuentemente para justificar cualquier acción de gobernantes y funcionarios; tiene ahora, por el contrario, un referente preciso en los requerimientos de la vida buena del elemento humano que configura el Estado, pues la persona constituye la causa material y eficiente de toda sociedad política. En otros términos, el bien común -fin del Estado- o el interés general, no se expresa en lo que conviene a un apartado político o a la autoridad pública en un momento o constancia determinados, sino que se fundamenta en la atención a las exigencias y necesidades de las personas, jurídicamente expresadas en los derechos que les reconoce u otorga el ordenamiento jurídico. Un bien común con rostro humano y no el estado como fin último, es lo que caracteriza al Estado de derecho y a las funciones y cometidos que debe cumplir¹³.

Aquel interés público o interés general y búsqueda del bien común, es velado por parte de todas las autoridades del Estado, para el efecto, el constituyente dotó a todas las

¹² Mediante el decreto ejecutivo 883, se procedía a “reformular el Reglamento Sustitutivo para la Regulación de los Precios de los Derivados de los Hidrocarburos expedido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 338, publicado en el Registro Oficial Nro. 73 de 2 de agosto de 2005”.

¹³ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2007), 20.

funciones o poderes de enormes facultades, y en particular al Ejecutivo, rector de la política pública en el país. Este tiene que fijar directrices claras, se le otorgó varias facultades, entre estas dos de gran importancia, la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Así pues, el Ejecutivo goza de iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley, disposición prevista en el artículo 134, número 2 de la Carta Fundamental¹⁴, también, la facultad de enmendar un proyecto de ley, de acuerdo con el artículo 103¹⁵. Lo manifestado es concordante con las prerrogativas y deberes de la o el primer mandatario, contemplados en el artículo 147, numerales 11 y 12 de la Constitución de la República del Ecuador¹⁶. De igual manera, la Carta máxima, en su artículo 135, le da atribución exclusiva al Jefe de Estado, para ingresar proyectos de Ley en temas relativos a gasto público, impuestos y división político administrativa del país¹⁷. Otra iniciativa en materia legislativa, que se le atribuye al primer mandatario, es la contenida en el Art. 140 de la Carta Fundamental, en la que presenta la facultad de presentar proyectos de ley calificados de urgencia económica, y en su inciso final indica que en caso que la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto, dentro del plazo establecido, el gobernante lo promulgará como decreto-ley y dispondrá su publicación en el Registro Oficial¹⁸.

¹⁴ Ecuador, “*Constitución de la República del Ecuador*”, art.134, numeral 2.

¹⁵ *Ibíd.*, art. 103: “La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa (...) Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente”.

¹⁶ *Ibíd.*, art. 147: “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además, de los que determine la ley: (...) 11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de leyes. (...) 12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el registro oficial”.

¹⁷ *Ibíd.*, art. 135: “Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”.

¹⁸ *Ibíd.*, art. 140: “La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción”.

En lo referente a la potestad reglamentaria, a fin de llevar una correcta administración pública, como atribuciones y deberes de la presidenta o presidente de la República, se encuentran la de dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos, que se requiera para su integración, organización, regulación y control, dictar los reglamentos imprescindibles para el desarrollo de las leyes, así como, los que favorezcan al correcto desenvolvimiento de la administración, facultades determinadas en los numerales 5 y 13 del artículo 147 de la Carta Magna¹⁹.

En este contexto, se observa que el decreto ejecutivo, se encuentra posicionado en el sexto peldaño del orden jerárquico normativo determinado en el artículo 425 de la Constitución de la República.

Al respecto, de la fuente productora de la facultad reglamentaria, José Chalco Salgado, indica que, “rotundamente se sostendrá que únicamente la Constitución es la fuente productora de la potestad reglamentaria y que, por tal, el reglamento no requiere de autorización legal para su surgimiento. En este sentido, Ignacio de Otto sustenta que la remisión que hace una ley no es entendida como una autorización para que el reglamento opere [...]”²⁰. En esta lectura se menciona a los decretos como mecanismos para la “integración, organización, regulación y control” de la cosa pública, que según su naturaleza, se denominan reglamentos autónomos, y por otra parte, la facultad de dictar los reglamentos pertinentes para aplicar las leyes, bien se denomina reglamentos de ejecución, todo esto con la finalidad de conseguir la satisfacción de necesidades.

¹⁹ *Ibíd.*, art. 147: “Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además, de los que determine la ley: (...) 5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. (...) 13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.

²⁰ Chalco, “*Principio democrático y la facultad reglamentaria del presidente de la república*”, 55.

Respecto de los reglamentos de ejecución, Efraín Pérez indica que, “se denominan reglamentos de ejecución los que dicta el Ejecutivo para normar los aspectos específicos de una Ley, dentro de los alcances fijados en la misma ley”²¹. En el mismo sentido, respecto de la potestad reglamentaria y los reglamentos de ejecución, Juan Carlos Benalcázar cita a Roberto Dromi y explica:

La potestad reglamentaria se justifica jurídicamente por “[...] la necesidad de la presencia de normas móviles, flexibles, no de la rigidez de la Ley, susceptibles de fácil reforma y actualización, que emanen de un criterio técnico, no circunstancial, que suponga la realización de amplia discrecionalidad típica de la administración pública, para la solución de asuntos que son de su competencia”. Así mismo, el reglamento permite la inmediata y correcta ejecución de la ley a la que accede, la complementa, adecua las generalidades que ella puede contener a los requerimientos de la práctica, permite, en suma, hacer realidad el hecho y la justicia en todas las circunstancias que puedan presentar en el convivir de la sociedad política.²²

De igual forma, José Chalco Salgado, respecto de los reglamentos de ejecución indica que, los reglamentos de ejecución son aquellos que guardan un hermético respeto a la ley preexistente, o al menos ese es su deber, ser y naturaleza. Rodríguez determina que este tipo de reglamento desarrolla detalles de la ley sin dictar ninguna disposición nueva, teniendo como función el reglamento entonces, asegurar la correcta aplicación de la ley²³. De igual forma, sobre los reglamentos autónomos, se indica, que no se requiere la existencia de una ley previa para que el Presidente de la República, en uso de su facultad reglamentaria, expida un instrumento jurídico, José Chalco Salgado, explica que:

²¹ Pérez, “*Manual de derecho administrativo*”, 17.

²² Benalcázar, “*Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina*”, 20.

²³ Chalco, “*Principio democrático y la facultad reglamentaria del presidente de la república*”, 50.

Es aquel emanado por el Ejecutivo y no abarca ni agota el campo de dominio legal; es decir, no trata sobre lo previamente abordado por una ley, permitiendo por consiguiente, que el jefe de Gobierno los dicte libremente en virtud de su facultad reglamentaria. Estos reglamentos son dictados por la administración en ejercicio de poderes propios y autónomos que le son entregados por la Constitución del Estado. [...] Igualmente se verá que dichos actos normativos nacen indistintamente bajo la previa existencia o no de ley que abarque la materia por abordar. Quienes defienden la vigencia del reglamento autónomo han llegado a justificar su existencia por cuanto permiten lograr un presidente altamente gobernante del Estado que pueda ejecutar inmediatamente la política pública deseada²⁴.

En relación a lo expuesto, Efraín Pérez, respecto de los reglamentos autónomos indica que, los reglamentos denominados autónomos, son los que dicta el Ejecutivo sin relación con ley alguna, en ejercicio de una potestad establecida en la Constitución²⁵. Para concluir, Rafael Oyarte, al referirse sobre la facultad reglamentaria autónoma y de ejecución otorgada al Presidente de la República afirma que:

El primer mandatario, en virtud de las potestades previstas en la Constitución, dicta “*reglamentos de ejecución o de aplicación*”, es decir, los reglamentos, que se requieren para desarrollar el contenido de las leyes, siempre que esta facultad no sea entregada expresamente y de modo especial, a otros órganos público, como es el caso del Consejo Nacional Electoral en materia electoral (Art. 219, N° 6, CE) y de la Corte Constitucional (Art. 191, N°8, LOGJCC).

Al Presidente, también, le corresponde el ejercicio de la *potestad reglamentaria autónoma*, en el caso que la Constitución, le entrega la Facultad de desarrollar determinada materia con independencia de la ley, permanece esa rama fuera del

²⁴ *Ibíd.*, 48.

²⁵ Pérez, “*Manual de derecho administrativo*”, 17.

ámbito de la ley, como son los relativos a la integración, organización, regulación y control de la Función Ejecutiva (Art. 147, N°5 CE)²⁶.

En este contexto, se determina que el Decreto Ejecutivo 813 de 07 de julio de 2011, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio del 2011, que reforma al Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, en la que nace la causal de compra de renuncia con el carácter obligatorio, fue emitido en virtud de la facultad reglamentaria de ejecución o de aplicación del Presidente de la República, otorgada por la Constitución de la República, por lo que es necesaria la existencia de una ley previa que amerite el desarrollo de un reglamento para su aplicación (en el presente caso la Ley Orgánica del Servicio Público).

1.3. Naturaleza jurídica del decreto ejecutivo.

El decreto ejecutivo, a pesar de ser una de las actuaciones administrativas más comunes de ejercicio de la potestad estatal, además, de encontrarse en el sexto peldaño en la jerarquía de las normas jurídicas del Ecuador²⁷, no tiene un mayor desarrollo teórico como otras manifestaciones, en los centros de educación superior, se han limitado a hacer énfasis en otras, como son el acto administrativo, el acto de simple administración, el contrato administrativo y los hechos administrativos.

Por su parte el decreto ejecutivo no tiene un concepto claro en el derecho objetivo, y en la doctrina existen diversas definiciones, por un lado, se enmarcan al decreto ejecutivo dentro de los actos administrativos y otros dentro de los actos normativos, lo cual, es una de las tareas del presente trabajo, intentar enmarcar a esta actuación administrativa en una de las opciones que permita analizar su naturaleza jurídica.

²⁶ Rafael Oyarte, *Derecho constitucional y comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014, primera reimpression 2015), 435.

²⁷ Ecuador, “*Constitución de la República del Ecuador*”, art. 425.

En este sentido, para Rafael Oyarte, en su obra *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*, la denominación decreto “corresponde a diversos cuerpos normativos, los que son dictados por distintos órganos y que tienen variada jerarquía dispositiva. Así, en Ecuador existen decretos supremos, decretos leyes, decretos ejecutivos y, antes, decretos legislativos. Por lo dicho, el decreto en nuestro país no constituye una categoría normativa”²⁸.

Dentro del análisis doctrinario se encuentra interesantes conceptualizaciones, que se inclinan por indicar que el decreto ejecutivo es un acto administrativo, así el tratadista colombiano Libardo Rodríguez, expresa que, “330. 1. Los actos administrativos. Son las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos. Por ejemplo, un decreto del presidente de la república, una resolución de un ministro, una ordenanza departamental, un acuerdo municipal”²⁹. De conformidad a lo manifestado por el autor, entre los ejemplos menciona al decreto dictado por el presidente, como acto administrativo.

Al respecto, es de suma necesidad aclarar y analizar el concepto de acto administrativo, pues en cada país, se asume diferentes connotaciones, unos lo enfocan desde la apreciación del organismo público que lo emite (quien), otros en cambio desde la función que desempeña el acto (quienes), de su contenido e inclusive desde el punto de vista de los jueces competentes para conocer una impugnación judicial del mismo. Pero lo fundamental que hay que analizar son los efectos del mismo.

En lo concerniente al concepto de decreto, Moisés Ochoa et al. citados por Luz María Anaya Domínguez, expresan que, “[...] en general, se denomina decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en ejercicio de sus funciones

²⁸ Oyarte, “*Derecho constitucional y comparado*”, 16.

²⁹ Libardo Rodríguez, “*Derecho Administrativo: General y Colombiano*” (Bogotá: Editorial Temis S.A., 2008), 3.

sobre un asunto o negocio de su competencia. Es una decisión de carácter imperativo cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual, emana. Por su propia sustancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que consigue manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa”³⁰. La misma autora en las conclusiones de su ensayo determina que un decreto ejecutivo es:

1. Un instrumento jurídico utilizado por el Poder Ejecutivo es el decreto que le permite llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas.
2. Desde el punto de vista formal, todos los decretos emitidos por el Ejecutivo son actos administrativos; sin embargo, al realizar un análisis más profundo debe distinguirse de los decretos-ley (mismos que son realmente un acto legislativo delegado) de los otros decretos en los, que se cumple una función de administración.
3. La diferencia entre el decreto como acto administrativo que establece el artículo 92 constitucional y el decreto-ley, es que este último, es un acto legislativo dictado en tiempos anormales por el titular del ejecutivo y altera el principio de la división de poderes.
4. Resulta necesario establecer criterios objetivos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de la impugnación.³¹

Al respecto, se destaca que la autora indica que todos los decretos dictados por el primer mandatario son actos administrativos, cumplen una función administrativa. Por otro lado, dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano el Código Orgánico Administrativo (COA), en su artículo 98, precisa al acto administrativo de la siguiente manera: “[...] es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la

³⁰Luz Anaya, “Decreto como Acto Administrativo”, *Revista Praxis* 3, no. 5 (2011), <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/decreto.pdf>. (Consultado el 01 de mayo de 2020).

³¹ *Ibíd.*, 20.

función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”³².

Esta norma desarrolla el concepto de acto, que amplía los efectos a generales, se aumenta y deja muy en claro el hecho o condición, que se agota con su cumplimiento, también, se añade las formas de expedición del mismo, de acuerdo con las nuevas tecnologías de la información.

Lo que hay que destacar en los conceptos dados, son los efectos de un decreto ejecutivo, por regla general el acto administrativo surte efectos jurídicos individuales, y un decreto, en virtud de la facultad reglamentaria autónoma o de ejecución, sus efectos son generales, es decir, rige para la colectividad, salvo excepciones, se emiten decretos ejecutivos en los que contienen actos, por ejemplo, el nombramiento de un ministro. Como segundo punto, respecto del concepto de acto administrativo dado por el COA, el acto administrativo genera efectos jurídicos de manera individual o general, “siempre, que se agote con su cumplimiento”³³, es característica fundamental que los decretos ejecutivos, como son los reglamentos, no se agotan con su cumplimiento, más bien, se ratifican.

Una vez analizados los conceptos dados por los juristas que encuadran al decreto ejecutivo dentro de los actos administrativos y los conceptos de estos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es necesario analizar los conceptos doctrinarios que encasillan al decreto ejecutivo, en el campo de los actos normativos. En ese sentido, Marcelo Costa Cevallos, manifiesta que, “[...] el acto normativo deviene del ejercicio de la facultad reglamentaria reconocida constitucional y legalmente al ejecutivo, al legislativo y a ciertos órganos de la administración pública con el carácter

³² Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017, art. 98. En adelante, se cita este Código como COA.

³³ *Ibíd.*, art. 98.

de obligatorio cumplimiento”³⁴. En el mismo párrafo anterior, el autor cita a Ramón Martín Mateo, quien aclara que, “el contener normas jurídicas distingue a los Reglamentos de los actos administrativos”³⁵.

Acerca de los efectos de los actos normativos, Ricardo Enríquez Carrera, comenta que:

Los actos normativos de carácter administrativos son reglas emitidas por órganos o entidades administrativas que producen efectos generales, su principal diferencia con los actos administrativos es, que con su cumplimiento no se agotan, sino que, por el contrario, se afirman o consolidan. [...] Son disposiciones de carácter general que deben ser cumplidas por todas las personas sobre las que su ámbito de aplicación recaiga, deben guardar armonía frente a las demás normas de mayor jerarquía y son susceptibles de impugnación, vía judicial.³⁶

De lo expuesto, se rescata los efectos generales, que contienen los actos normativos, así como el hecho, que no se agota con su cumplimiento, pues de lo contrario, se consolida dicho acto.

Ahora bien, es necesario traer como referencia los conceptos de acto normativo que nos da el ordenamiento en Ecuador. Es necesario destacar el reconocimiento de la potestad reglamentaria, que se otorga al presidente de la República. Por su parte el COA, en su artículo 128, establece que el acto normativo de carácter administrativo corresponde a, “[...] toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una

³⁴ Marcelo Costa Cevallos, *Las acciones contencioso administrativas en el Ecuador análisis doctrinario y jurídico* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 71.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Ricardo Enríquez Carrera y et al., *Código Orgánico Administrativo Comentado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018), 129-30.

competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa”³⁷.

Por su parte Efraín Pérez, aclara que los actos administrativos tendrían una clasificación tripartita, y hace su diferencia en que los actos dictados por la presidenta o presidente de la República, son actos normativos:

Tradicionalmente los *actos administrativos* han tenido una clasificación tripartita: actos administrativos individuales y subjetivos, actos administrativos generales, objetivos reglamentarios y actos administrativos bilaterales o contractuales. La Constitución 2008 introduce el concepto de “actos administrativos de efectos generales”. En la actualidad, la doctrina administrativa argentina, seguida por el Derecho Administrativo ecuatoriano restringe la denominación de *acto administrativo* solamente para las manifestaciones unilaterales de la potestad pública con efectos individuales y subjetivos, como se verán más adelante, aunque no se descarta que los actos administrativos puedan afectar a un número determinado, o indeterminado, aunque determinable, de personas. [...] En cambio, se llaman *actos normativos* a las manifestaciones generales con efectos jurídicos, como son los *reglamentos* del Presidente de la República, *normas reglamentarias* de diferentes órganos en ejercicio de la función administrativa y los llamados *reglamentos orgánicos funcionales* de las diferentes instituciones públicas³⁸.

Respecto a la distinción si los decretos ejecutivos, son actos normativos o actos administrativos, Rafael Oyarte, manifiesta lo siguiente:

Bajo esta categoría se expiden tanto actos normativos (reglamentos, por ejemplo) como actos administrativos (nombramientos, destituciones, remociones, ascensos, bajas, etcétera) lo dicho ocasiona que, por ejemplo, a la hora de proponer una acción de inconstitucionalidad Art. 436, N° 2 y 4 CE) se

³⁷ Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art.128.

³⁸ Efraín Pérez, “*Manual de derecho administrativo*”, 16.

debe analizar, en primer término, la naturaleza del acto para luego determinar su vía de impugnación. Hay que revisar si el acto contenido en el decreto es de carácter normativo o si se trata de un acto administrativo general, para que resulte admisible impugnarlo a través de esa vía, pues, de lo contrario sólo cabría un recurso subjetivo o de plena jurisdicción (Art. 3, inc. 2º LJCA) al haberse eliminado la acción de inconstitucionalidad de los actos administrativos como se preveía en la Constitución de 1998.

Para este efecto, se debe considerar las características de los actos normativos, que los distinguen de los actos administrativos teniendo presente, en primer lugar, que el acto normativo es la declaración de voluntad del órgano del poder público competente, que se manifiesta en la forma prevista por la Constitución, que contiene disposiciones que mandan, prohíben o permiten, cuyos preceptos contienen carácter de obligatoriedad general, mientras que el acto administrativo es la declaración de la voluntad unilateral de la Administración que ocasiona efectos jurídicos particulares y en forma directa (crea modifica o extingue situaciones jurídicas individuales).³⁹

Por su parte, un interesante concepto de decreto, es el establecido por José Roberto Dromi, mismo que indica que son los actos de poder por los cuales se expresa la voluntad del Poder Ejecutivo dentro del orden jurídico. Es la forma de exteriorización jurídica que asumen los actos del presidente. Por los efectos jurídicos que produzca tener forma de acto administrativo (efectos individuales, directos e inmediatos), o reglamento administrativo (efectos generales)⁴⁰

De lo expuesto, se define al decreto ejecutivo como una forma de manifestación de la voluntad del Ejecutivo y acorde a su connotación, sería un acto administrativo o un acto normativo, que da instrucciones para llevar a cabo acciones de gobierno en relación con un tema en particular.

³⁹ Oyarte, "*Derecho constitucional y comparado*", 21.

⁴⁰ Roberto Dromi, "*Derecho Administrativo*" (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2015), 365.

De igual forma la Corte Constitucional Colombiana, al referirse al orden jerárquico normativo y la posibilidad de inaplicar normas, que se contraponga a las jerárquicamente superior, manifiesta:

De la condición jerárquica del sistema jurídico se desprende la necesidad de inaplicar aquellas disposiciones que por ser contrarias a aquellas otras de las cuales, derivan su validez, dan lugar a la ruptura de la armonía normativa. Así, aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, y que, en ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras, a las cuales, por disposición constitucional deben subordinarse, es decir, la excepción de legalidad, resulta acorde con la Constitución. La Corte aprecia que, en principio, una norma legal, que se limitara a reiterar el orden jurídico que emana de la Constitución y a autorizar la inaplicación de las normas que irrespetaran tal orden, sería constitucional⁴¹.

Finalmente, para Wendy Molina, el decreto ejecutivo goza de ciertas características que fácilmente, se distinguen de otras actuaciones administrativas:

Los decretos se caracterizan por su forma y por el órgano que los emite. Emanan del poder ejecutivo y adoptan la forma de una resolución, firmada por el Presidente y refrendada por uno o varios ministros, dependiendo del caso. Son esencialmente manifestaciones de voluntad del poder ejecutivo, que al dictarlos obran unilateralmente creando normas jurídicas. De tal manera es fácil distinguirlos de las otras fuentes del derecho, pues se diferencian de las leyes y de la jurisprudencia por su origen y por su forma; de los tratados y contratos

⁴¹ Colombia Corte Constitucional, "Sentencia", No. C-037/00. 26 de enero del 2000, 3.

por ser unilaterales; y de la costumbre por contener normas redactadas por escrito y con fuerza obligatoria desde su origen⁴².

En conclusión, con relación a la naturaleza jurídica del decreto ejecutivo, se expresaría que por su generalidad es plenamente un acto normativo, por un lado, el órgano público, en virtud de su facultad reglamentaria, pretende regular los aspectos particulares y vacíos de una ley a través de un reglamento. Por otro lado, a través de su facultad reglamentaria autónoma, se emitiría un decreto ejecutivo que contenga un acto normativo, que regule determinado aspecto, sin la necesidad que exista una ley, pero que contienen una obligatoriedad a la generalidad.

Por otro lado, por excepción el decreto ejecutivo es un acto administrativo, y este sería si se emite o regula un caso muy particular, y que tenga efectos individuales, por ejemplo, el ascenso de un general de la Policía Nacional o la baja del mismo, cuya vía de impugnación, se encuentra claramente establecida, sería a través de una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo, acorde al numeral 1 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos. En el mismo numeral, además, se indica, que procede “esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos”⁴³.

En este caso, hay que destacar, que se tutelar derechos a través de una acción de protección si el acto es violatorio de derechos constitucionales y siempre, que se cumplan con las exigencias establecidas en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que determina la posibilidad de presentar una garantía de esta naturaleza si concurre: “la violación de un derecho constitucional; acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, la

⁴² Molina Andrade, Wendy Piedad. Análisis del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011: una aproximación teórico práctica. Quito, 2014, 90 p. 28. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Administrativo). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

⁴³ Ecuador, Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento 506, 22 de mayo del 2015, art. 326.

inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.”⁴⁴

Al sostener que el decreto ejecutivo, es un acto normativo, en caso de impugnación conforme su contenido, sería por la vía judicial ante el tribunal contencioso administrativo, mediante una acción objetiva o de nulidad o por exceso de poder, establecida en el numeral 2 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, acción que vela por el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, sería accionada por quien tenga interés directo para deducir la acción y solicitar la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.⁴⁵

Lo enunciado en párrafos anteriores, versa sobre el control de legalidad, que hace referencia a los mecanismos que protegen la legalidad dentro de los actos emanados desde la administración, pues controla la debida correspondencia de las normas jurídicas inferiores a la Constitución.

En el mismo sentido, si se mantiene el argumento que el decreto ejecutivo, versa sobre un acto normativo, depende de la violación al derecho, se tramitaría ante la Corte Constitucional, por medio de una acción de inconstitucionalidad, amparados en lo que establece el artículo 436, numerales 2 y 4 de la Constitución de la República⁴⁶.

Al respecto, es necesario hacer énfasis en los mecanismos de control de constitucionalidad, pues la Carta Fundamental, considera un modelo de control de constitucionalidad direccionado a la Corte Constitucional, toda vez que el artículo 436 numerales 2, 3 y 4 indica que éste Órgano tiene como competencia:

⁴⁴ Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre del 2009, art. 40.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 436, numerales 2 y 4.

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.
3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, si en los casos sometidos a su conocimiento concluya, una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.
4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo⁴⁷

1.4. Facultad reglamentaria de ejecución en el decreto ejecutivo 813

Para el desarrollo del presente apartado, y una vez establecida la diferencia entre reglamentos autónomos y de ejecución, se concluye que en virtud de la potestad reglamentaria de ejecución, se emitió el decreto ejecutivo No. 813 de 07 de julio de 2011, versa sobre el reglamento a una ley o norma los aspectos específicos de una Ley, en este caso de la Ley Orgánica del Servicio Público, cuyas disposiciones de la misma son de aplicación inexcusable, en materia de talento humano y remuneraciones, en todo el sector público.

Lo primero que hay que destacar es que el Decreto Ejecutivo No. 813 de 07 de julio de 2011, es una reforma inmediata al Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, contenida en el Decreto No. 710, promulgado en el Suplemento del Registro Oficial número 418 de 1 de abril del 2011, donde vía decreto ejecutivo, se introdujo la figura de compra obligatoria de renuncia con indemnización, figura que no constaba en la Ley.

⁴⁷ Ecuador, “*Constitución de la República del Ecuador*”, art. 436.

En este contexto, se evidencia la flexibilidad, mutabilidad y poca rigurosidad que mantienen los decretos ejecutivos, tanto más, que se encuentran sujetas a la voluntad de una sola persona, en este caso del primer mandatario.

El Decreto Ejecutivo No. 813 de 07 de julio de 2011, en su artículo 8, crea la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización. Una nueva forma de cesación de funciones del servidor público, por demás censurable que hasta antes, que se dicte la Sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del año 2021, disponía:

"Artículo...- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas. [...] El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, es de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual, se pagará en efectivo. [...] Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración. [...] En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización es calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP. [...] Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar. [...] La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior." ⁴⁸

⁴⁸ Decreto 813, Suplemento del Registro Oficial 489, 12-VII-2011.

A partir de la sentencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del año 2021, se modificó el Decreto Ejecutivo No. 813 de 7 de julio del 2011, en el siguiente sentido:

Art. 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado. [...] Artículo...- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas. [...]El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, es de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual, se pagará en efectivo. [...] En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización es calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP. [...] Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar. [...] La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.

Para continuar con el presente análisis de es necesario indicar que los decretos ejecutivos en general, y su naturaleza jurídica, se deduce que un decreto ejecutivo emitido por el presidente, no posee la misma rigurosidad que una ley, ni el mismo aspecto democrático y participativo de la población, la misma representatividad de diversos partidos y movimientos políticos que en una Asamblea Nacional u órganos legislativos, se hace entender que existe una mayor democratización, esto aún más, si se toma en cuenta que un colectivo tiene la posibilidad de presentar un proyecto de ley.

Lado contrario es que un decreto ejecutivo, es emitido por una persona electa si bien es cierto por una mayoría, pero no por toda la población y este obedece a un sentido ideológico y a un plan de gobierno y sus decisiones son totalmente moldeable, acorde a la situación emergente durante su administración. Por tanto, se considera el principio de reserva legal que media entre la funciones Ejecutivo y Legislativo, así como las vías de impugnación a los actos emanados de la administración.

En el capítulo tercero de esta tesis, se trata con mayor amplitud la variación existente en el Decreto Ejecutivo 813, a partir de la sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del año 2021 y sus consecuencias.

Antecedentes jurisprudenciales

Sentencia No. 003-13-SIN-CC, expedida por la Corte Constitucional

La sentencia No. 003-13-SIN-CC, de fecha 04 de abril del 2013, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, constituye un precedente, mismo que maneja una línea, que en algún momento sirvió de base a muchas sentencias de primera y segunda instancia en garantías constitucionales como acciones de protección, para el efecto, se procede a realizar una revisión general de dicho fallo, y extraer la siguiente información:

Temática abordada:

Para la emisión de la sentencia No. 003-13-SIN-CC, es necesario destacar, que se acumularon tres casos, sobre acciones públicas de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Constitucional del Ecuador, en contra del Decreto Ejecutivo No. 813, de fecha 7 de julio del 2011, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489, de fecha 12 de julio del 2011:

- Caso No. 0042-11-IN, presentado por Luis Eduardo Sarrade Peláez, de 20 de julio de 2011.
- Caso No. 0043-11-IN, presentado por Luis Alfredo Villacís Maldonado, Linder Maximiliano Altafuya Loor, Jorge Elías Escala Zambrano y Marco Ramiro Terán Acosta.
- Caso No. 0045-11-IN presentado por los señores Miguel García Falconí, David Hurtado Chacón, Juan Ruales Neira, Milton Vinicio Coronel Quintanilla, Cleber Jorge Tapia, Héctor Dávila Sevilla, Mónica Pugas, Manuel Tatamuez Moreno, Edison Ibarra Serrano, Nelson Erazo Hidalgo y Pablo Serrano Cepeda.

Puntualizaciones Metodológicas:

Se realizó un análisis de la sentencia No. 003-13-SIN-CC, de 04 de abril del 2013, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, con la finalidad de conocer la línea jurisprudencial que la Corte mantenía en aquella época.

Parámetros Facticos:

Hechos que dieron origen al caso:

Todos los accionantes imputan de inconstitucional tanto por la forma como por el fondo al artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, por ser contrario a la Ley Orgánica de Servicio Público, que se vulneran varios derechos establecidos en la Constitución. Los accionantes de los casos No. 0043-11-IN y 0045-11-IN, solicitaron de conformidad con lo que dispone el Art. 79 número 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en el auto de calificación, se disponga como medida cautelar la suspensión provisional del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 de 07 de julio de 2011, publicado en el Suplemento del Registro oficial No. 489 de 12 de julio de 2011.

Acusa la inconstitucionalidad por el fondo y por la forma, toda vez que con la figura de compra de renuncia obligatoria, permitiría que a los servidores públicos sean despedidos ilegalmente de sus puestos de trabajo, se les privaría de los medios de subsistencia, del ejercicio de sus derechos constitucionales, que garantizan el trabajo y la estabilidad en el mismo, por lo que solicitan, se declare la inconstitucional la norma impugnada.

Contestación de la Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República:

En cuanto a la citada inconstitucionalidad por la forma, dice que el primer mandatario, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 11 del Artículo 147 y el artículo 134 No. 2 de la Constitución, el 2 de julio de 2009, presentó a consideración de la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley Orgánica del Servicio Público, que anunció que en el artículo 44, que incorpora, a continuación, del artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, establece la figura del “despido”; por tanto, sí fue materia de debate y tratamiento en la Asamblea, asimismo, manifiesta que en el artículo 47 literal k) de la Ley Orgánica de Servicio Público, la propuesta anteriormente como “despido”, fue aceptada como “compra de renunciaciones con indemnización”, a modo del tratamiento y aprobación de la ley.

En otro orden de ideas, indica que en virtud de las atribuciones que le otorga el artículo 147 numeral 13 de la Carta Fundamental, el 7 de julio de 2011, el primer mandatario expidió el Decreto Ejecutivo No. 813, promulgado en el suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011, que regula la norma contenida en el artículo 47, literal k de la Ley Orgánica del Servicio Público, lo cual, no contraviene ni contraría a dicho cuerpo legal.

Respuesta de la Procuraduría General del Estado:

La institución pública manifestó que la acción de inconstitucionalidad no tiene, que ser acogida, porque la norma impugnada, no se opone a ninguna disposición constitucional, por ser producto de la potestad prevista en el artículo 147 numeral 13, de la misma Constitución, por cuanto Presidente de la República tiene la facultad de dictar los reglamentos necesarios para la ejecución de la ley.

Indica que lo dispuesto en el artículo 47 literal k de la Ley que rige el Talento Humano, contempla como forma de cese del cargo, la compra de renunciaciones con indemnización, sin que esté reglamentado, sea necesario y conveniente hacerlo. En contexto, expresa que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, se encamina a la aplicación de la regla citada, fija la cifra indemnizatoria como el máximo a recibir, en dinero en efectivo, es decir, que el efecto jurídico de esta disposición prevé que los servidores públicos involucrados en planes de compra de renunciaciones reciban una retribución adecuada para el efecto. Que en ningún momento la norma impugnada pretende desconocer derechos de los servidores públicos, la aplicación de la misma, se halla destinada a la realización de un proceso de reestructuración, optimización y racionalización de la administración pública, con una previsión presupuestaria que demanda necesariamente una planificación económica, distinto a que si el Estado pretendiese cesar a los servidores públicos sin el pago de una indemnización, lo cual, sí constituiría una violación a sus derechos.

Alega que esta figura de cesación de funciones, se sostiene en el ámbito público como “una institución jurídica tendiente a la racionalización del talento humano y a la organización de las instituciones estatales para que respondan a las exigencias de la sociedad”, que aporta con un óptimo servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 de la Carta Fundamental, en concordancia con el artículo 1 de la LOSEP. Indica que la norma acusada de inconstitucional como todo el Decreto que la acoge, fueron expedidos después de la vigencia Carta Fundamental que nos rige, el 12 de julio de 2011 por lo, que se sustenta en “varios principios y reglas inherentes al control

abstracto de constitucionalidad, contenidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”.

Ratio Decidendi de la Corte Constitucional:

A efectos de emitir sus razones para resolver la Corte Constitucional, se plantea la siguiente interrogante:

¿Es la acción pública de inconstitucionalidad la vía adecuada para resolver una presunta antinomia entre decreto y ley?⁴⁹

Ante esta pregunta la Corte luego de realizar un razonamiento, referente a las pretensiones de los accionantes, concluye que los accionantes atribuyen de inconstitucional tanto por forma como por fondo al artículo 8 del decreto ejecutivo 813, con el argumento que es contrario a la Ley Orgánica Del Servicio Público, y que el Legislador fue quien habría impedido que tal norma formará parte de la Ley Orgánica del Servicio Público al rechazar el veto planteado por el presidente de la República al respecto. Por ello, se desprende que la impugnación realizada no es de índole constitucional, pues se enfoca en su legalidad.”

De esta manera la Corte, empieza a dar visos que su inclinación es por indicar, que se trata de asuntos de mera legalidad, mas no de relevancia constitucional. La Corte, igualmente manifiesta: “vale indicar entonces, que el ser una realidad la pretensión de los demandantes la declaratoria de la violación del principio de jerarquía normativa, el artículo 8 del decreto ejecutivo presuntamente contrariar la Ley Orgánica de Servicio Público, es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello, pues así lo determina el artículo 10, literal a de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa administrativa.”

⁴⁹ Ecuador Corte Constitucional, Sentencia No. 003-13-SIN-CC, de 04 de abril del año 2013.

Finalmente, el Máximo Órgano, manifiesta:

Por consiguiente, la presunta vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional. Por otro lado, se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconstitucional. Sostener lo contrario y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incurriere en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la justicia constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria.

La razón para decidir de la Corte, se reduce a este criterio, de manifestar que son asuntos de mera legalidad y debería resolverse ante la justicia ordinaria, es decir, por la jurisdicción contencioso administrativa.

Decisum:

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, decide:

“1. Negar las demandas de inconstitucionalidad propuestas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011.

2. Se declara la inconstitucionalidad reductora de la frase “incluyéndose acciones y recursos, que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional”, prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

3. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad surte efectos de cosa juzgada y produce efectos generales hacia el futuro⁵⁰.

Apreciación sobre la sentencia 003-13-SIN-CC:

La sentencia No. 003-13-SIN-CC, de fecha 04 de abril del 2013, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, marca un precedente de alta relevancia, por cuanto su incidencia trasciende y afecta a miles de funcionarios cesados en funciones a través de la de figura de compra de renuncia obligatoria.

Es censurable y llama la atención el ver cómo el Máximo Órgano de Justicia Constitucional, no realiza un control integral de constitucionalidad, y se limita a reflexionar sobre que las acciones, se sustentaron solamente en la aparente incompatibilidad o antinomias entre el Art. 8 del Decreto 813 y la Ley Orgánica de Servicio Público.

Es necesario precisar que esta sentencia, partió mal desde la formulación de la pregunta, no debía preguntarse “¿si la acción pública de inconstitucionalidad es la vía adecuada para resolver una presunta antinomia entre decreto y ley?”, inclusive denota un direccionamiento claro.

Lo correcto era formular preguntas como: ¿El artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 contraviene el orden jerárquico normativo? ¿El mencionado Artículo atenta a la garantía de estabilidad laboral? ¿El referido artículo vulnera el principio de progresividad de derechos? ¿El artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 viola el principio de progresividad de derechos? ¿El artículo en mención vulnera el derecho a la seguridad jurídica?

⁵⁰ Ecuador Corte Constitucional, Sentencia No. 003-13-SIN-CC.

Estas interrogantes hubiesen brindado al Pleno, un mayor espectro de análisis y no limitar a la justicia constitucional a la pregunta de “si existe antinomia entre un decreto y la ley”, y concluir que “son asuntos de mera legalidad”. El espíritu de las acciones de inconstitucionalidad no fue, que se analice la contradicción entre la Ley y el Decreto, fue mucho más allá, iban encaminadas de manera directa a verificar la conculcación de derechos, garantías y principios constitucionales.

Lamentablemente, se sentó un precedente nefasto para la justicia constitucional, por cuanto sirvió de guía para otros fallos constitucionales, entre estos, la sentencia No. 0016-13-SEP, de 16 de mayo del 2013, dictada dentro del Caso No. 1000-12-EP, referente a una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia en la, que se desecha una acción de protección presentada por varios funcionarios cesados en virtud del Decreto Ejecutivo No. 813.

En esta ocasión la Corte Constitucional, en la sentencia No. 0016-13-SEP, en sus razones para decidir, en la página 21, hace una amplia cita de la sentencia No. 003-13-SIN-CC de 04 de abril del 2013, se concluye que la acción de protección no podrá reemplazar a los mecanismos ordinarios de justicia previstos en la Constitución para la tutela de derechos constitucionales, como lo señaló la Corte en la sentencia No. 003-13-SIN-CC aquello implicaría una superposición de la justicia constitucional por sobre la justicia ordinaria. Se conculca nuevamente derechos laborales, pero esta vez con un sustento en el mencionado precedente jurisprudencial.

CAPITULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Metodología de la Investigación.

En este capítulo, se encuentra el marco metodológico para responder a las preguntas sobre el avance de la presente investigación. Para Gabriel Álvarez Undurraga, la metodología de la investigación científica, es entendida como el estudio y la aplicación del conjunto de métodos, técnicas y recursos en la investigación, indica que método es considerado como la vía para alcanzar un fin, como un conjunto de acciones la búsqueda y adquisición de conocimiento. Técnicamente es un conjunto ordenado de acciones que nos posibilitan desarrollar la tarea de adquirir nuevos conocimientos o de perfeccionar los que ya se tiene.⁵¹

Es decir, la aplicación de todos los recursos con los que el investigador cuente le sirva para alcanzar su fin, en otras palabras, entregar un trabajo con un alto contenido de conocimientos y que sirva de aporte a la sociedad. Con este antecedente, el presente trabajo investigativo, es netamente documental y a fin de alcanzar los objetivos trazados, se utilizó tres métodos: el método teórico analítico sintético, el método analítico de la línea jurisprudencial y el método exegético jurídico.

El método analítico según Lopera Echavarría “es un camino para llegar a un resultado mediante la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos”, esta tarea quedaría incompleta de no complementar con el método sintético, por cuanto la síntesis agrupa lo general y lo singular, la unidad y la multiplicidad en un todo concreto, configura una unidad indisoluble.⁵²

⁵¹ Gabriel Álvarez Undurraga. *Metodología de la investigación jurídica: hacia una nueva perspectiva*. Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dirección de Investigación, Extensión y Publicaciones. (Santiago Chile Primera edición, 2002). 28.

⁵² Lopera Echavarría, Juan Diego; Ramírez Gómez, Carlos Arturo; Zuluaga Aristazábal, Marda Ucaris; Ortiz Vanegas, Jennifer. El método analítico como método natural. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 25, núm. 1, enero-junio, 2010. Pág. 18.

En este contexto, se procede a descomponer casos concretos y sentencias referentes a la compra de renuncia dictadas antes y posteriores a la emisión de la sentencia 26-18-IN/20. Luego de este análisis jurisprudencial, se obtiene resultados o conclusiones sobre si existe o no un cambio jurisprudencial en el máximo Organismo de Justicia Constitucional.

El método analítico de la línea jurisprudencial es importante porque propone una metodología que permite abordar en fallos judiciales, el método analítico de la línea jurisprudencial según Ana Milena Coral es un espacio de reflexión, que se da entre un investigador o intérprete frente a un grupo de sentencias emitidas por las altas cortes o instancias menores dentro de la jerarquía de producción de jurisprudencia en determinado contexto judicial. Dicho análisis indagará por la argumentación que hacen los jueces frente a determinado problema que ha sido propuesto por el investigador y frente al cual se busca encontrar respuestas en forma de fallos judiciales, que permitan al investigador sacar conclusiones frente a cómo se está resolviendo tal problema por parte de los jueces.⁵³

Las conclusiones presentadas son producto del particular análisis sistemático realizado mediante el método analítico de la línea jurisprudencial que desarrolla el contenido de la materia del derecho a la estabilidad laboral. El método exegético, también, conocido como método de interpretación gramatical o literal, se propone buscar el significado de una norma. De otra forma, a partir de su literalidad, se atribuye un significado asignado a los términos utilizados en la redacción por el legislador o por las partes. Con la ayuda de la gramática y el uso del lenguaje, se estudia el significado de los términos en los, que se expresa una cláusula normativa.⁵⁴

⁵³ Ana Milena Coral-Díaz. A proposal of jurisprudential analysis from speech for cases of violence against women, specifically concerning domestic violence of couples. *Opinión Jurídica*, Vol. 11. Pag. 19

⁵⁴ Víctor Emilio Anchondo Paredes. *Métodos de Interpretación Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pag. 37

El Método exegético es el estudio de las normas jurídicas de cada artículo, dentro de éstos, palabra por palabra en busca del origen etimológico de la norma, figura u objeto de estudio, desarrollarlo, describirlo y encontrar el significado que le dio el legislador.⁵⁵ En atención al propósito establecido se incluyen fuentes, técnicas e instrumentos para la recopilación y clasificación de la información integrado el análisis descriptivo y sistémico en ámbito de regulación constitucional y jurisprudencial, que requiere como fuentes primarias de información las sentencias de la Corte constitucional del Ecuador, referentes a la compra de renuncia obligatoria y derecho constitucional a la estabilidad laboral en la sentencia no 26-18-IN/20 y como fuentes secundarias, libros, tesis y artículos que sustenten el contenido del trabajo.

⁵⁵ MACHICADO, J., «Métodos del estudio del Derecho», <http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/02/med.html> Consulta: Jueves, 30 Junio de 2022

CAPITULO III ANÁLISIS DE RESULTADOS

3.1. Análisis de la sentencia No. 26-18-in/20

La sentencia:

Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, de fecha 28 de octubre de 2020, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, forma parte del estudio dentro de la presente investigación y a fin de realizar un análisis coherente y razonado de las partes de la misma, se toma como referencia y con especial apego, a Manuel Atienza, esto con la finalidad de revisar si la sentencia se encuentra correctamente motivada, por consiguiente, se utiliza su método de interpretación de sentencias.

En palabras de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, se entiende que, con la sentencia culmina el proceso y se hace efectiva la tarea de administrar Justicia. El contenido y alcance de la misma, tiene la responsabilidad de resolver y decidir sobre todas las controversias dentro del proceso. El orden lógico de manera instintiva o por experiencias se altera, primero admisibilidad o inadmisibilidad, segundo, si ha lugar, estimación o desestimación. Hay que tener claro que las situaciones o cuestiones del procedimiento son de orden público⁵⁶.

A su vez, el inciso segundo del artículo 88 del Código Orgánico General de Procesos, establece que “la sentencia es la decisión de la o del juzgador acerca del asunto o asuntos sustanciales del proceso”⁵⁷, decisión, por la cual, se encuentra permitido corregir las omisiones o errores de derecho en que hayan incurrido las partes que intervienen en el proceso, sin existir posibilidad de mejorar o cambiar las pretensiones

⁵⁶ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Editorial TOMSOM CIVITAS, Madrid 2004. Pag. 555.

⁵⁷ Código Orgánico General de Procesos, art. 88.

de la demanda⁵⁸; la sentencia de igual manera guarda congruencia con los puntos materia del *proceso*⁵⁹.

Para el efecto, se concluye que la sentencia es el resultado de un proceso que pretende la solución de un punto en común. En palabras de Enrique Vescovi, se entiende como proceso aquella relación jurídica, entre partes procesales, así, la que demanda y la que se defiende, y que por el principio de contradicción, las partes litigan ante un tercero imparcial, denominado juzgador⁶⁰.

Fiorini, dice que todos los códigos locales, establecen que la sentencia, contiene todas las formalidades que cualquier otra clase de juicios y que la diferencia proviene de la norma que deben aplicar⁶¹, en efecto, el artículo 90 del Código Orgánico General de Procesos, nos establece el contenido general de una sentencias, que contiene la mención de la o del juzgador, lugar y fecha de su emisión, la identificación de las partes exposición resumida de los antecedentes de hecho, la motivación de su decisión (*Ratio decidendi*). Finalmente, la decisión adoptada con precisión de lo que se ordena y la firma de la o del juzgador, requisitos que en la presente Sentencia No. 26-18-IN/20, sí se cumplen.

Ahora bien, Manuel Atienza, manifiesta que, para entender perfectamente la motivación de la sentencia de un juez, se distinguen varios elementos, los fundamentales son los siguientes:

- 1) La narración de los hechos del caso.
- 2) El problema o los problemas jurídicos de donde arranca la argumentación.
- 3) Las cuestiones y subcuestiones de las que depende la solución del problema.

⁵⁸ Ibid, art. 91.

⁵⁹ Ibid, art. 92.

⁶⁰ Enrique Vescovi, *Teoría general del proceso*. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá 1999. Pag. 159.

⁶¹ Fiorini Bartolomé. *Que es el contencioso*. Editorial Abeledo y Perrot. Buenos Aires 1997, pag 314.

- 4) Las respuestas a esas cuestiones.
- 5) Las razones en las que se basan las anteriores respuestas (las ratio decidendi y los obiter dicta).
- 6) La solución del problema. O sea, el cierre de la pregunta inicial.
- 7) La decisión.⁶²

En este contexto, a fin de establecer si la presente sentencia, se encuentra debidamente motivada, la misma, es sometida al método establecido por Manuel Atienza, e indicar si cumple o no con los elementos brindados por el autor, por lo que se realizó la revisión general, de la siguiente manera:

3.2. Temática abordada:

El presente fallo del Máximo Organismo de Justicia Constitucional, resuelve cuatro demandas de inconstitucionalidad en contra la figura de compra de renuncia obligatoria, constante en el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011.

3.3. Naturaleza de la acción de inconstitucionalidad:

La Corte Constitucional del Ecuador, tiene varias competencias, entre las que destacan el control de constitucionalidad, mismo que tiene, que ser solicitado aunque existen casos en los que dicho control es obligatorio e inclusive de oficio. En este contexto, sobre la acción de inconstitucionalidad, Rafael Oyarte, manifiesta que el Máximo Organismo de Justicia Constitucional ejerce control a posteriori de actos normativos y de actos administrativos de carácter general, previa demanda de inconstitucionalidad, la que puede ser propuesta por cualquier ciudadano, aunque la

⁶² Manuel Atienza Rodríguez, *Curso de argumentación jurídica*. Editorial Trotta, S.A., Madrid 2013, pag. 430 y 431.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales amplían la legitimación activa a cualquier persona. En el mismo sentido, el autor nos manifiesta que respecto a los actos impugnables, en primer lugar, la Constitución no distingue los actos normativos que pueden ser objeto de esta clase de acciones, que se incluye no solo a las leyes orgánicas y ordinarias, reglamentos, ordenanzas, resoluciones, etcétera, si no que al distinguir, incluye reforma constitucional y también, incluiría a los tratados internacionales.⁶³

Como se observa, la acción de inconstitucionalidad, es el mecanismo mediante, el cual, los ciudadanos recurren ante la Corte Constitucional, con la finalidad de, que se expulse del mundo jurídico una ley, un decreto, acto normativo o acto administrativo de carácter general que atente contra los derechos constitucionales, por lo que es necesaria la presentación de la demanda o acción de inconstitucionalidad.

Igualmente, en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, nos indica que la finalidad del control abstracto de constitucionalidad, misma que por medio de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, ya sean por razones de fondo o de forma, se garantiza de esta manera una coherencia en el ordenamiento jurídico.

Esta es la sentencia materia del presente análisis, por cuanto fueron ciudadanos particulares y de organizaciones sociales quienes accionaron en contra del artículo 8 del Decreto No. 813. No hay que olvidar que la Corte, también, tiene la potestad para iniciar de oficio el control de constitucionalidad.

⁶³ Rafael Oyarte, *Derecho constitucional y comparado*, 1023-24.

3.4. Puntualizaciones Metodológicas:

En la presente investigación se ejecutó un análisis de la Sentencia No. 26-18-IN/20 de 28 de octubre de 2020, expedida por la Corte Constitucional del Ecuador, con la finalidad de demostrar el cambio argumentativo del Máximo Organismo, referente a la obligatoriedad de la compra de renunciados, y el fortalecimiento del derecho a la estabilidad laboral.

Parámetros Facticos.

Hechos que dieron origen al caso.

Es necesario destacar que en la presente sentencia, se resolvió una acción pública de inconstitucionalidad, que se acumularon varias demandas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial Nro. 489 de fecha 12 de julio de 2011, ya sea por el fondo o por la forma, mismas que son:

- El caso No. 26-18-IN, de 8 de junio de 2018, acción presentada por el señor Gustavo López León, representante de la Asociación Nacional de Despedidos por el Decreto Ejecutivo 813.

En su demanda solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y la forma del Decreto Ejecutivo Nro. 813, manifiesta que la anterior Sentencia No. 003-13-SIN-CC, el organismo, referente al artículo 8 del mencionado instrumento, no hizo un control integral, por lo que la Corte Constitucional, está facultada a conocer y a pronunciarse sobre su acción. Manifiesta que mencionado Decreto, vulneró su derecho al trabajo al desvincularlos intempestivamente y prohibiéndoles el ingreso al sector público, que viola el derecho a la seguridad jurídica y la estabilidad laboral, que transgrede instrumentos internacionales y hace referencia a un caso dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- El Acción de Inconstitucionalidad No. 23-19-IN, de 06 de junio de 2019, presentada por la ciudadana Patricia Soledad Unda Duque. La accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 8 del mencionado Instrumento, que se retrotraigan al momento de su aplicación.

Indica que la figura de compra de renuncia, se trata de un despido, que existe una regresión de derechos, que existe una disposición discriminatoria al no permitirle regresar al sector público, que se vulneró la garantía de motivación, que para casos de faltas por parte de funcionarios existe el sumario administrativo, que se vulneró la seguridad jurídica y el orden jerárquico normativo al modificar una ley orgánica mediante un decreto.

Caso No. 30-19-IN, de 12 de julio de 2019, presentado por Mario Aguilar Apolo y otros accionantes. Los accionantes pretenden la inconstitucionalidad por el fondo del Artículo 8 del mencionado instrumento jurídico y requieren que “la sentencia sea aplicada de forma general a quienes se les cesó en sus funciones”, que se los reintegre sus puestos y se cancele los respectivos salarios dejados de percibir y a las personas ya jubiladas, se les pague la diferencia de la indemnización.

Los accionantes indican que un decreto o reglamento no está por encima de las leyes Orgánicas y la Carta Máxima, invocan la vulneración de los principios del derecho al trabajo, a la estabilidad, vida digna, indican que exigir la renuncia transgrede el libre desarrollo de la personalidad dicen, que se vulneró el derecho a la defensa por cuanto, no pudieron expresar su inconformidad con el acto, no existió motivación, indican que la selección de las personas, se realizó dejó a la suerte, “de forma discriminatoria”, sin un debido proceso.

Acción No. 7-20-IN, de 21 de enero de 2020, presentada por Adela Cando Villareal. La accionante solicita la reparación integral y la declaración de inconstitucional por el fondo del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

Sobre la inconstitucionalidad por la forma, indica que el artículo impugnado quebranta el orden jerárquico normativo, al pretender estar sobre norma superior, menciona que los derechos laborales, son reglamentados por leyes orgánicas, según el artículo 132 numeral 1 de la Carta Fundamental, hecho incumplido.

Referente a la inconstitucionalidad de fondo del artículo impugnado, refiere que viola el principio de supremacía constitucional porque "...reforma y altera normas jerárquicamente superiores e inclusive contraviene con disposiciones taxativas de la Constitución de la República.

Sostiene, que se violó su derecho al trabajo, por su desvinculación repentina, indica que el artículo 8 del instrumento impugnado reforma el artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, arguye la vulneración de la garantía de motivación. Cita artículos de tratados y convenios internacionales y un caso de la Corte IDH.

Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad y amicus curiae:

Presidencia de la República:

La Presidencia de la República, a través de su representante dio respuestas a las demandas de inconstitucionalidad en la que indica:

- Que desechen las demandas por cuanto el artículo impugnado no es inconstitucional, ni por la forma ni por el fondo.
- Sobre el caso No. 26-18-IN, indica que el representante no está facultado para actuar como legitimado activo, por cuanto la Asociación que no tiene reconocimiento jurídico.
- Hace referencia al despido intempestivo como una forma de terminación de la relación laboral, "figura jurídica similar a la compra de renuncias con indemnización".

- El presidente de la República, objetó parcialmente el proyecto de Ley Orgánica de Servicio Público y estableció un texto alternativo sobre esta la compra de renuncia y la manera de indemnizar.
- Indicó, que se dictó el Decreto No. 813, por la facultad conferida en el artículo 147 numeral 13 de la Carta Fundamental.
- Indicó que en el fallo No. 003-13-SIN-CC, la Corte ya negó algunas acciones de inconstitucionalidad incoadas en contra del Decreto Nro. 813.

Procuraduría General del Estado:

La Procuraduría General del Estado, presentó escritos de contestación a tres demandas en inconstitucionalidad, en los que se indica:

- La atribución del Ejecutivo para emitir decretos de ejecución en aplicación de las leyes, tal es el caso del Decreto No. 813.
- El artículo 47 literal k) de la LOSEP, prevé la compra de renunciaciones con indemnización y que el primer mandatario en virtud de sus atribuciones, emitió el Decreto Ejecutivo No. 813.
- El artículo impugnado fue dictado en virtud del principio de legalidad, para racionalizar el sector público.
- Referente al pedido de retrotraer los efectos, indica que es impertinente y dañino para la Administración, que se generaría un caos económico y que muchos puestos fueron suprimidos.

- La inconstitucionalidad por la forma del artículo es improcedente por encontrarse fuera del plazo señalado en el numeral 2 del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

Asamblea Nacional del Ecuador:

La Asamblea Nacional del Ecuador, a través de su procurador, presentó un escrito y solicitó:

- Se confirme la constitucionalidad del artículo 8 del Decreto No. 813, por lo tanto, se deseche la acción.
- La figura de cesación, no tiene como fin perjudicar ni faltar a los derechos, por cuanto lo que busca el correcto desarrollo del servicio público.
- Establece que esta figura, se encamina a preservar “los principios de eficacia, eficiencia y calidad, que se garantizó el debido proceso y presunción de inocencia”.
- Sostiene que el Decreto no viola principios ni derechos constitucionales, por cuanto, no es contraria ni modifica la ley que reglamenta.

Terceros con interés (*amicus curiae*):

Defensoría del Pueblo:

La Defensoría del Pueblo, a través de sus representantes, presentó un escrito de *amicus curiae* sobre la demanda de inconstitucionalidad en contra del Decreto Nro. 813, en el que indican:

- El artículo impugnado no fijó medidas, ni sanciones a fin de evitar su indiscriminada imposición, sobre todo a los grupos de atención prioritaria.

- El polémico artículo expone a personas con discapacidad a otras violaciones de derechos humanos.
- Al no prever formas para la posterior reinserción de los ex funcionarios al área laboral, se pudo vulnerar derechos establecidos en la Carta Máxima.

Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito:

Representantes de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, ingresaron ante la Corte Constitucional, un escrito de amicus curiae en relación con la demanda de inconstitucionalidad en contra del Decreto Nro. 813, en el que manifiestan:

- A pesar que la Corte, en la sentencia No. 003-13-SIN-CC, resolvió algunas demandas de inconstitucionalidad en contra del artículo 8 del mencionado reglamento, porque al no realizar control integral de constitucionalidad, sigue abierta la posibilidad de presentar una acción, a fin de que la Corte realice un control integral.
- Esta figura de cesación, viola el derecho al trabajo y la estabilidad laboral de los servidores públicos al separar de los puestos de trabajo, sin seguir el procedimiento correcto.
- Se vulnera el orden jerárquico normativo, seguridad jurídica, principio de legalidad, por cuanto la LOSEP, es reformada por medio de un reglamento.
- La norma impugnada, no toma en cuenta que la renuncia es un acto jurídico unilateral que tiene como requisito principal la voluntad del funcionario.

Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador:

El Centro en mención, hizo referencia a la inconstitucionalidad por la forma del artículo ocho del Decreto Ejecutivo No. 813 e indicó:

- Se sobrepone a otras leyes jerárquicamente superiores, las cambia e inobserva el trámite previsto.
- Vulnera la seguridad jurídica
- La figura de compra de renuncia obligatoria, no cuenta con la debida justificación y motivación, viola derechos como igualdad y no discriminación.
- El terminar la relación laboral de los funcionarios expresó un quiebre en sus proyectos.
- Sobre el derecho a la seguridad social, con el cese de funciones y la imposibilidad de regresar al sector público, se les complica encontrar otras fuentes de trabajo.
- La utilización del artículo impugnado significa incumplir las obligaciones constitucionales e internacionales de la Administración.

Internacional de Servicios Públicos:

La denominada Secretaria General de la Internacional de Servicios Públicos, presentó un escrito de amicus curiae, sobre la acción de inconstitucionalidad incoada en contra del Decreto Ejecutivo Nro. 813, en el que expresó:

- La vulneración del principio de jerarquía normativa, el derecho a la seguridad jurídica.
- Que el artículo impugnado es inconstitucional por la forma y el fondo, toda vez que reformó a una Ley.

- Que la Sentencia No. 003-13-SIN-CC, si bien es cierto, resolvió varias acciones de inconstitucionalidad, en contra del 8 del mencionado instrumento, pero no cumplió con un control integral, por lo que la Corte Constitucional, conseguirá resolver la actual acción.

- Que se vulneró el derecho al trabajo, al desplazar de sus puestos a millares de servidores y servidoras, sin seguir el debido proceso para su cese de funciones, igualmente, se vulneró el derecho a la seguridad social.

Diego Delgado Jara:

El señor Diego Delgado Jara, presentó un amicus curiae, en el que indica que las renunciaciones obligatorias y jamás suscritas, desconoce en forma burlesca los derechos laborales.

Ratio Decidendi de la Corte Constitucional:

La Corte, a fin de analizar las impugnaciones en los casos acumulados, absolvió varios aspectos entre estos si se impugna la constitucionalidad de todo el decreto o solo sobre el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, y concluye que la demanda inicial, se refiere a la figura de la compra de renuncia y la obligatoriedad contenido en el mencionado artículo (párrafo 81).

En el mismo sentido, resuelve que en el caso No. 26-18-IN, el señor Gustavo López, sí está legitimado para presentar la acción pública de inconstitucionalidad, con énfasis en que esta acción posee un mecanismo de legitimación activa abierta, es decir, cualquier persona está facultada a presentar (párrafo 82 y 83).

Referente al repetido argumento de la Presidencia de la República, Procuraduría General del Estado y Asamblea Nacional, que se indica que la Corte Constitucional a través de la Sentencia No. 003-13-SIN-CC, ya resolvió otras demandas de inconstitucionalidad en contra la norma en mención, el Máximo Organismo, en la actual sentencia indica que en el anterior fallo, no se realizó un control integral, por cuanto en aquella época la Corte consideró que las acciones analizadas, solamente se referían a la contradicción entre el artículo 8 del mencionado Reglamento y la LOSEP. Por otro lado, en la actualidad, en las acciones planteadas existen argumentos sobre violaciones al principio de orden jerárquico normativo, la contradicción entre el decreto y la ley, y otras alegaciones referentes a contradicciones normativas, que no fueron analizados (Párrafos 86, 87 y 88).

En este contexto, una vez aclaradas estas dudas, la Corte Constitucional inicia con un análisis referente a la seguridad jurídica e indica una cronología de cómo el Ejecutivo pretendió de varias maneras introducir la figura de compra de renuncia obligatoria en el ordenamiento jurídico, así por medio de veto parcial realizado al proyecto de Ley (LOSEP), para posteriormente incluir en las reformas al Decreto Ejecutivo No. 710, mediante el Decreto Ejecutivo No. 813 (Párrafos 114, 115, y 116).

Al respecto, la Corte constitucional manifestó con claridad:

118. En el caso concreto, la norma impugnada rompió con la previsibilidad y la estabilidad del ordenamiento jurídico respecto del artículo 229 de la Constitución. Esto se debe a que mediante reglamento únicamente correspondía, que se regule la aplicación de la compra de renuncias con indemnización que la ley vigente en ese entonces contemplaba, que se incorpore una causal vinculada con la compra de renuncias obligatoria. Si bien la Presidencia y la Procuraduría coinciden en señalar que una vez emitida la LOSEP se debía expedir su reglamento, el ejercicio de esta competencia no debía romper con la estabilidad del ordenamiento jurídico, conllevó a un cambio de las reglas del juego a aplicarse en la cesación de funciones; más, tomo en cuenta que la Constitución establece expresamente que el régimen de cesación

de funciones debe estar previsto en una Ley, lo cual, otorga un marco de previsibilidad acerca de que la modificación de dicho régimen solamente podría efectuarse mediante una reforma legal.

En tal virtud, la Corte concluye que con la emisión del artículo 8 del Decreto Nro. 813, no se introdujo una idea de las reglas de juego a aplicar en la cesación de servidores, por lo, que se creó mediante un reglamento una figura que no pasó por ningún trámite legislativo. Igualmente, el presidente en virtud de su potestad, está facultado a dictar reglamentos para aplicar una Ley, tiene un amplio espectro para regular aspectos que la ley no desarrolló. Pero, tiene un límite, que radica en no quebrantar ni modificar las leyes. En consecuencia, se concluye que el artículo 8 del Decreto 813, al incluir la obligatoriedad de la compra de renuncia con indemnización, violó el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el Art. 82 de la Carta Fundamental, con especial énfasis en la cesación de funciones y el régimen de estabilidad laboral (Párrafos 121, 122 y 124).

Referente al derecho al trabajo, en las razones para decidir, se encuentra el análisis que realiza la Corte, en relación al derecho toda vez, que se violó fundamentalmente el numeral 2 del artículo 326 de la Carta Máxima, al cambiar a renunciables y tangibles derechos de los trabajadores (párrafo 125).

La Corte indica que ninguna regla, incluido el Decreto 813, perjudicar los derechos de las funcionarias y funcionarios públicos, ni agregar disposiciones que contengan la renuncia a estos derechos, por cuanto, aquellos se desarrollan progresivamente, una vez alcanzado un determinado nivel de protección, el mismo que no es degradado, si se establecen determinadas condiciones, las cuales, se ejercen estos derechos, las normas publicadas, no serían modificadas arbitrariamente. (Párrafos 141, 142, 143 y 144).

Para el efecto, la Corte realiza la siguiente argumentación:

145. En el presente caso, se verifica que la norma impugnada atenta contra la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos debido a que establece como obligatoria la compra de renunciaciones, cuando el ámbito legal de regulación y protección, que se otorga al derecho al trabajo de estas personas no lo establecía en estas particulares circunstancias. Es decir, esta concreta regulación produjo una desmejora en las condiciones otorgadas por la ley a las servidoras y servidores públicos para gozar de estabilidad en el sector público, toda vez que atentó la previsibilidad del artículo 229 de la Constitución. Así, al desnaturalizar dicha garantía con la inclusión del carácter obligatorio de esta figura, produce una afectación al principio de intangibilidad y la estabilidad laboral.

Por lo tanto, concluyó que la inclusión del carácter obligatorio en la compra de renuncia del Art. 8 del Decreto Nro. 813, constituye una violación “al principio intangibilidad de derechos laborales en relación con su régimen de estabilidad laboral”.

Referente al derecho al debido proceso, la Corte Constitucional, hace referencia a que los accionantes, indican la vulneración este derecho y a la defensa al pretender sustituir el sumario administrativo por la voluntad de la institución.

En tal contexto, la Corte Constitucional, señaló que la compra de renunciaciones con indemnización, trata de otra causal de cesación, así pues, el Estado indemniza al servidor público, que cesa por esta causa. De tal manera, que “la aplicación de esta figura no constituye el establecimiento de una sanción, debido a que no tiene como resultado la destitución, ni la necesidad de realizar un sumario administrativo”. (Párrafo 155), por lo que concluye que el Decreto Ejecutivo 813, no vulnera el debido proceso ni el derecho a la defensa.

Referente a las alegaciones de la vulneración a los derechos a la igualdad y no discriminación, la Corte manifestó que “no se observa que la distinción se justifica o sustenta en una categoría denominada sospechosa o cualquier otra distinción que

menoscabe derechos conforme el artículo 11 numeral 2 de la Constitución. Por lo tanto, se refiere a una diferencia justificada que no incurre en una medida discriminatoria” (Párrafo 168).

La Corte manifiesta que no encuentra que en la norma impugnada como inconstitucional haga referencia al “derecho a no ser obligado a realizar algo prohibido o dejar de hacer algo no prohibido”, por tanto, no se viola el derecho de libertad, consagrado en literal d), del numeral 29 del artículo 66 de la Carta Máxima.

Como acotaciones finales, la Corte Constitucional establece que “por medio del control abstracto de constitucionalidad, se ha concluido que, la inclusión del carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 vulnera los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica en relación con las normas de la Constitución que reconocen la estabilidad laboral de los servidores públicos y los principios de los derechos laborales”. (Párrafo 177)

De igual manera la Corte indica, que lo que hizo inconstitucional al artículo 8 del mencionado instrumento, “es la obligatoriedad de la aplicación de la compra de renuncia con indemnización”. Por lo, que se declara la inconstitucionalidad de las frases que la caracterizan de tal manera y continua vigente lo demás referente a la “compra de renuncias con indemnización” prevista en el Art. 8 del Decreto Nro. 813 (Párrafo 180). En consecuencia, se levanta el impedimento para reingresar al sector público (Párrafo 181).

Decisum:

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, resuelve:

1. Aceptar parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad
2. Se declaran en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el

Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011, la inconstitucionalidad de las frases “obligatorias” y “Las servidoras y servidores públicos cumplen obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración”.

3. Se ordena que luego de la publicación de la Sentencia, para la reincorporación al servicio público de los ex funcionarios, que se los cesó en funciones en virtud de esta causal, no se exigirá el reembolso de los valores cancelados como parte del proceso de “compra de la renuncia de manera obligatoria”.

El derecho a la estabilidad laboral en la sentencia NO. 26-18-IN/20.

De acuerdo al análisis, que se ha realizado a la sentencia No. 26-18-IN/20 de 28 de octubre del 2020, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, en el presente apartado, se hace una reflexión sobre el derecho a la estabilidad laboral abordada en dicha sentencia, para el efecto, se indica lo siguiente:

El derecho a la estabilidad laboral en el sector público.

En un inicio, se realizó un estudio introductorio sobre los decretos ejecutivos, su naturaleza jurídica, encaminada a demostrar como la política pública, emanada por el presidente de la república, a través de una reforma a un reglamento, llegó de manera insólita a incluir una figura de cesación de funciones, denominada compra de renuncia con el carácter de obligatorio, misma afectó la estabilidad laboral de miles de personas y su proyecto de vida.

En este contexto, como indica Jorge Vásquez López, una de las características principales del derecho laboral, es la estabilidad, que busca un afán de permanencia en la fuente de ingresos, el derecho a conservar el puesto de trabajo, es también, un

interés de la sociedad, por cuanto, se beneficia con la paz y armonía, existe un ambiente de progreso, así como es un interés del Estado, se beneficia con la paz social y el crecimiento económico en base al trabajo.⁶⁴

La estabilidad laboral, como parte intrínseca del derecho laboral, constituye una de las categorías laborales de gran importancia, por cuanto garantiza la permanencia de los trabajadores en una relación laboral, sin que emerjan en ella criterios discriminatorios en contra de su dignidad.⁶⁵

Como antecedente de la estabilidad laboral, según el Convenio No. 158 de 1982, Sobre la terminación de la relación de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo, que en su artículo 4, establece: “No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.”

Por su parte la Carta Fundamental, indica que el Estado garantiza a las y los trabajadores el respeto a su dignidad, el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.⁶⁶ Prevé que todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, ejerzan función o dignidad en el sector público serán servidoras o servidores públicos.⁶⁷

Como antecedente normativo la LOSEP, prevé la irrenunciabilidad de derechos de las servidoras y servidores públicos, y el derecho a gozar de estabilidad en su puesto de

⁶⁴ Jorge Vásquez López, *Nuevo derecho laboral ecuatoriano*. Primera Edición. Cevallos Editora Jurídica. Quito, 2017. 225-231.

⁶⁵ Miriam del Rocío Yugsi. “Análisis del estado actual de la estabilidad laboral reforzada en el sector público ecuatoriano”. Ciencias sociales y políticas Artículos de investigación, Vol 7, núm. 3, Mayo Especial 2021, 194.

⁶⁶ Constitución de la República del Ecuador. Art. 33.

⁶⁷ Constitución de la República del Ecuador. Art. 229.

trabajo,⁶⁸ inclusive en cambios administrativos, hay que velar por la estabilidad laboral de los servidores públicos.⁶⁹

Al respecto, la misma norma que rige el talento humano en el país, indica, que se establece la carrera del servicio público, a través de la implantación del sistema de méritos y oposición que garantice la estabilidad de los servidores idóneos, de conformidad con sus aptitudes, conocimientos, capacidades, competencias, experiencia, responsabilidad en el desempeño de sus funciones y requerimientos institucionales, sin discriminación.⁷⁰

En el mismo sentido, el artículo 89 literal a) de la LOSEP, establece como garantía a los servidores públicos, la estabilidad en sus puestos e indica que solo son destituidos por las causas determinadas en esta Ley y luego del correspondiente sumario administrativo.⁷¹

Evidentemente, la estabilidad laboral de los servidores públicos, se vio vulnerada con la emisión del Decreto Ejecutivo 813, de 7 de julio del 2011, mismo que en su artículo 8, establecía la compra obligatoria de renuncias con indemnización, y que en palabras de Lino Vinicio Valencia Zumba, hay que entender de la siguiente manera:

La renuncia como la mera liberalidad que tiene el empleado en tomar una decisión, frente a ellos ¿en qué momento la figura de compra de renuncia obligatoria constituye un hecho potestativo de la administración?, ¿no sería más sencillo ampliar la figura del despido intempestivo del área privada a la pública y con esto dejar de lado las contradicciones que la compra de renuncia obligatoria ha ocasionado en la legislación? Evidentemente que no, pues de

⁶⁸ Ley Orgánica del Servicio Público Art. 23, literal a).

⁶⁹ Ley Orgánica del Servicio Público Art. 38.

⁷⁰ Ley Orgánica del Servicio Público Arts. 81 y 82.

⁷¹ Ley Orgánica del Servicio Público. Art. 89.

querer hacerlo, se requeriría de una reforma o enmienda constitucional que elimine el derecho a la estabilidad del servidor público⁷².

Estos cuestionamientos realizados por Valencia Zumba, fueron absueltos por la Corte a través de la Sentencia No. 26-18-IN/20, en el párrafo 148, donde, se manifestó con claridad, que no es procedente la aplicación de la figura de despido intempestivo, por cuanto ésta es relativa a las relaciones laborales en el sector privado, en el sector público estaría establecido en la ley y no serían desmejorados a través de un reglamento.

Criterio sobre la estabilidad laboral en la sentencia No. 26-18-IN/20.

La sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del 2020, hace un amplio análisis sobre el derecho al trabajo, en la garantía de la estabilidad laboral, con énfasis en el artículo 326, número 2 del de la Carta Máxima, sobre la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales de los empleados públicos de carrera, de igual manera hace referencia al principio de progresividad de derecho, si se alcanza un nivel determinado de protección, estos no serían disminuidos, mucho menos por un decreto ejecutivo.

La Corte Constitucional sobre la permanencia de los empleados en el sector público, manifiesta que aunque la estabilidad laboral de los funcionarios constituye garantía, no es absoluta, porque sería limitada si existen circunstancias previstas en la Ley. En otras palabras, está garantizado que las autoridades actúen conforme a las normas y que su separación no es arbitraria, sino a través de una causal justificada⁷³.

⁷² Lino Vinicio Valencia Zumba. *La problemática del derecho a la estabilidad y permanencia de los servidores públicos en el Ecuador*. (Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, 2015) 60.

⁷³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del 2020, párrafo 130.

En el mismo sentido, la sentencia manifiesta, que la garantía de la estabilidad de los trabajadores públicos, contemplada en la Carta Fundamental, implica que éstos no pueden ser separados o finalizar sus funciones sino por causas y motivos previamente establecidos en el ordenamiento jurídico”, sin que estas limitantes conculquen el derecho al trabajo⁷⁴

La Corte Constitucional, concluye que a través del Decreto Ejecutivo 813, se vulnera la garantía de la estabilidad laboral, debido a la obligatoriedad de la compra de renunciaciones:

En el presente caso, se verifica que la norma impugnada atenta contra la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos debido a que establece como obligatoria la compra de renunciaciones, cuando el ámbito legal de regulación y protección que se otorga al derecho al trabajo de estas personas no lo establecía en estas particulares circunstancias. Es decir, esta concreta regulación produjo una desmejora en las condiciones otorgadas por la ley a las servidoras y servidores públicos para gozar de estabilidad en el sector público, toda vez que atentó la previsibilidad del artículo 229 de la Constitución. Así, al desnaturalizar dicha garantía con la inclusión del carácter obligatorio de esta figura, produce una afectación al principio de intangibilidad y la estabilidad laboral⁷⁵.

Lo manifestado por la Corte, confirma el hecho que, el haber introducido la obligatoriedad de la compra de renunciaciones en el sector público, se produce una violación a las condiciones concedidas por la norma para que los funcionarios públicos gocen de estabilidad en el sector público, por lo que atenta de manera directa contra los principios de progresividad, intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos.

⁷⁴ Ibíd. Párrafo 134.

⁷⁵ Ibíd. Párrafo 145.

La sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del 2020, como pronunciamiento del Máximo Órgano de Justicia Constitucional, marca un antes y un después referente a la garantía de estabilidad laboral y derechos laborales en el sector público, marca un total cambio en la línea jurisprudencia y ha empezado a ser tomada como referencia tanto en garantías jurisdiccionales como en procesos contenciosos administrativos.⁷⁶ Referente a la importancia de las sentencias del Máximo Órgano de Justicia Constitucional, Diego López Medina, cita a GENY e indica que, la jurisprudencia es una fuente muy importante del derecho, no al mismo nivel que la legislación, pero, que se distingue en dos sentidos:

El primero por cuanto los jueces están llamados a decidir múltiples casos jurídicos no previstos por el legislador histórico y en los que tienen que ejercer, frente al vacío legal, un razonamiento que aproxima la decisión a los mandatos generales de la justicia y de la utilidad social. En segundo lugar, el derecho pretoriano, sería el primer paso que origine cambios en el derecho legislado.⁷⁷

⁷⁶ Procesos 17232-2020-00086, 17811-2018-00516, 17811-2018-00514.

⁷⁷ Jaro Mayda, *Francois Géný and Modern Jurisprudence*. Louisiana State University Press, 1986, p.141, citado por Diego Eduardo López Medina, "El derecho de los jueces", Legis Editores S.A. (2013): 293-295

CONCLUSIONES

- Con la revisión de varias sentencias emitidas por el Máximo Órgano de Justicia Constitucional, referente a la compra de renuncia obligatoria previas a la Sentencia No. 26-18-IN/20, se confirma la existencia de un cambio argumentativo en la Corte Constitucional, toda vez que, anterior a la Sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del 2020, el pronunciamiento más relevante de la Corte, respecto a la compra de renuncia obligatoria, fue la Sentencia Nro. 003-13-SIN-CC, de 04 de abril del año 2013, que se limitó a indicar que no es competente para sustanciar conflictos entre el Decreto Ejecutivo y la Ley, que casos como estos son asuntos de mera legalidad.
- Con la confrontación de los criterios jurisprudenciales de la Corte, previos a la Sentencia No. 26-18-IN/20, se concluye que la Sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del 2020, de la Corte Constitucional del Ecuador, entre los argumentos esgrimidos para cambiar la línea jurisprudencial, sobre la garantía de estabilidad laboral y seguridad jurídica, se encuentra el hecho que la Sentencia No. 003-13-SIN-CC, de 04 de abril del año 2013, referente a otras acciones de inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo Nro. 813, no ejecutó un control integral, motivo por el que faculta a la Corte, para conocer y resolver una nueva demanda de inconstitucionalidad en contra del mencionado Decreto.
- Con la emisión del Decreto Ejecutivo 813 de 07 de julio del 2011, publicado en el Registro oficial No. 489 de 12 de julio del 2011, que reformó el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, se creó una nueva figura legal denominada compra de renuncia obligatoria, con evasión al correcto trámite legislativo para incluir dicha figura en la Ley
- Del análisis de la jurisprudencia constitucional, se determina la vulneración o no

de derechos constitucionales de los funcionarios públicos, luego que la Sentencia No 26-18-IN/20, declaró la inconstitucionalidad parcial del Decreto Ejecutivo 813, en lo referente a la obligatoriedad de compra de renuncia, el actual alcance sobre la estabilidad laboral de los servidores públicos en el Ecuador, brinda una mayor seguridad jurídica y protección frente a las arbitrariedades de autoridades.

- Para el sustento teórico, se partió de la investigación bibliográfica, acorde a la compra de renuncia y estabilidad laboral, pues, la Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la Sentencia No 26-18-IN/20, realiza consideraciones de alta relevancia, referentes a la estabilidad laboral, entre estas, se encuentran la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales de las funcionarias y funcionarios públicos de carrera, desarrolla el principio de progresividad de derechos, por lo que si se alcanzó un nivel determinado de protección, estos no serían menoscabados. Igualmente, destaca que la permanencia en el servidor público está garantizada conforme al ordenamiento jurídico y su separación obedecería a una causal justificada.

RECOMENDACIONES:

- La Corte Constitucional del Ecuador, el Consejo de la Judicatura y Ministerio del Trabajo, a través de sus direcciones de comunicación debería difundir el contenido de la Sentencia No 26-18-IN/20, con la finalidad que los funcionarios públicos conozcan sus derechos laborales constitucionales, de igual manera para que las autoridades conozcan que la ley establece límites en sus competencias y que existen procedimientos legislativos para la creación de una nueva figura legal.
- Se sugiere el desarrollo de programas de capacitación a través de las Universidades públicas y privadas del país, con la finalidad, que se realicen capacitaciones a trabajadores y servidores públicos a fin de que conozcan sus derechos laborales.
- Se recomienda, por medio de los colegios de abogados y Escuela de la Función Judicial, se socialice y brinde capacitaciones sobre el alcance de la Sentencia No. 26-18-IN/20, de 28 de octubre del 2020.

BIBLIOGRAFÍA:

Álvarez Undurraga Gabriel. *Metodología de la investigación jurídica: hacia una nueva perspectiva*. Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dirección de Investigación, Extensión y Publicaciones. (Santiago Chile Primera edición, 2002).

Anaya Luz, *Decreto como Acto Administrativo*, Revista Praxis 3, no. 5 (2011), <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/decreto.pdf>. (Consultado el 01 de mayo de 2020).

Ariza Ruiz, Efrén Danilo. *El ser, estar y actuar andino y la crisis ambiental*, Tendencias y Retos, 18, n.o 2 (2013)

Anchondo Paredes Víctor Emilio. *Métodos de Interpretación Jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Andrade Molina, Wendy Piedad. *Análisis del Decreto Ejecutivo No. 813*, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011: una aproximación teórico-práctica. Quito, 2014, 90 p. 28. Tesis (Maestría en Derecho. Mención en Derecho Administrativo). Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Derecho.

Atienza Rodríguez Manuel, *Curso de argumentación jurídica*. Editorial Trotta, S.A., Madrid 2013.

Bartolomé Fiorini. *Que es el contencioso*. Editorial Abeledo y Perrot. Buenos Aires 1997.

Benavides Ordóñez, Jorge. *Reforma Constitucional y Límites en la Constitución ecuatoriana de 2008. Tesis Doctoral Ph.D*, Universidad de Sevilla, 2016.

Benalcázar Guerrón Juan Carlos, *Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina* (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2007).

Benalcázar, “*Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina*”.

Borja, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

Carrera Ricardo Enríquez y et al., *Código Orgánico Administrativo Comentado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018).

Chalco Salgado José, *Principio democrático y la facultad reglamentaria del presidente de la república* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, 2017).

Coral-Díaz Milena Ana. *A proposal of jurisprudential analysis from speech for cases of violence against women, specifically concerning domestic violence of couples*. Opinión Jurídica, Vol. 11.

Costa Cevallos Marcelo, *Las acciones contencioso-administrativas en el Ecuador análisis doctrinario y jurídico* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017).

De Otto Ignacio, *Derecho constitucional: Sistema de fuentes* (Barcelona: Ariel, 1993).

Dromi Roberto, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2015).

Dworkin, R. M. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 2002.

Echavarría Lopera, Juan Diego; Ramírez Gómez, Carlos Arturo; Zuluaga Aristizábal, Marda Ucaris; Ortiz Vanegas, Jennifer. *El método analítico como método natural*. Nómadas. Criticar Journal of Social and Juridical Sciences, vol. 25, núm. 1, enero-junio, 2010.

Enríquez Carrera, Ricardo y otros, *Código Orgánico Administrativo Comentado*, 1era. ed. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2018).

Fernández, Tomás Ramón. *Sobre el control jurisdiccional de los decretos de indulto*, *Revista de Administración Pública*, 194 (agosto de 2014).

García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Editorial TOMSOM CIVITAS, Madrid 2004. pág. 555.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Medellín: Fundación Derecho Administrativo, 1988.

Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Bogotá: Editorial Skla, 1982.

Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.

López Medina Diego Eduardo, *El derecho de los jueces*, Legis Editores S.A, 2013.

Machicado, J., *Métodos del estudio del Derecho*, <http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/02/med.html> Consulta: jueves, 30 junio de 2022.

Ochoa Campos Moises, *Derecho Legislativo Mexicano*. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión Cámara de Diputados, México, D.F, 1973.

Oyarte Rafael, *Derecho constitucional y comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014, primera reimpresión 2015).

Pérez Camacho Efraín, *Manual de derecho administrativo* (Quito: Corporación de estudios y Publicaciones, 2008), 4.

Platón. *La república*. Barcelona: Editorial Vosgos, 1977.

Rocío Yugsi Miriam. *Análisis del estado actual de la estabilidad laboral reforzada en el sector público ecuatoriano*. Ciencias sociales y políticas Artículos de investigación, Vol. 7, núm. 3, Mayo Especial 2021.

Ruiz Valerio, José. *Estado de derecho: El principio democrático vs. El control jurisdiccional en América Latina. En Neoconstitucionalismo y estado de derecho*, editado por Pedro Torres Estrada. México: Limusa, 2006.

Salgado Pesantes Hernán, *Lecciones de derecho constitucional* (Quito: Ediciones Legales S.A, 2004).

Valencia Zumba Lino Vinicio. *La problemática del derecho a la estabilidad y permanencia de los servidores públicos en el Ecuador*. (Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, 2015).

Vásquez López Jorge, *Nuevo derecho laboral ecuatoriano*. Primera Edición. Cevallos Editora Jurídica. Quito, 2017. 225-231.

Véscovi Enrique, *Teoría general del proceso*. Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá 1999. pág. 159.

Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*”, art.134, numeral 2.

Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial, Segundo Suplemento No. 31 de 07 de julio de 2017, art. 98. En adelante se cita este Código como COA.

Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, Registro Oficial Suplemento 506, 22 de mayo del 2015, art. 326.

Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial Suplemento 52, de 22 octubre del 2009, art. 40.

Colombia Corte Constitucional, *Sentencia No. C-037/00*. 26 de enero del 2000.

Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia No. 003-13-SIN-CC*, de 04 de abril del año 2013.

Ecuador Corte Constitucional, *Sentencia No. 26-18-IN/20*, de 28 de octubre del 2020.

ANEXOS

DECRETO No. 813

(REFORMAS AL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO)

Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Considerando:

Que, la Ley Orgánica del Servicio Público, fue promulgada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre del 2010;

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 710, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril del 2011, se expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP);

Que, es de imperiosa necesidad introducir reformas inmediatas al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de ajustar los preceptos legales que tal norma prevé; y,

En ejercicio de las atribuciones previstas en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República,

Decreta:

Expedir las siguientes REFORMAS AL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.

Art. 1.- Sustitúyase el artículo 9 por el siguiente:

"Artículo 9.- Excepciones al pluriempleo.- Las y los servidores públicos podrán ejercer la docencia en Universidades, Escuelas Politécnicas Públicas y Privadas, Orquestas Sinfónicas y Conservatorios de Música, únicamente fuera de la jornada de trabajo institucional."

Art. 2.- En el artículo 11, efectúense las siguientes reformas:

1. Sustitúyase el texto del numeral 1 por el siguiente: "1. Para el cálculo de los valores a devolver, si la indemnización o compensación económica fue recibida antes de la dolarización deberá calcularse conforme al tipo de cambio establecido por el Banco Central del Ecuador, vigente a la fecha de su pago, y a partir de esa fecha, se deberá calcular sobre dicho monto el porcentaje de inflación anual por cada año hasta la fecha efectiva de devolución. Si la indemnización o compensación económica fue pagada en bonos del Estado, el Ministerio de Finanzas determinará el mecanismo correspondiente para su cálculo."; y,

2. En el numeral 3 sustitúyase la frase: "... artículo 8", por la siguiente: "... artículo 7".

Art. 3.- Sustitúyase el primer inciso del artículo 33, por el siguiente:

"Artículo 33.- Licencia por enfermedad.- La o el servidor público tendrá derecho a licencia con remuneración por enfermedad, de conformidad con lo que establece el artículo 27, letras a) y b) de la LOSEP,

y la imposibilidad física o psicológica será determinada por el facultativo que atendió el caso, lo que constituirá respaldo para justificar la ausencia al trabajo."

Art. 4.- Sustitúyase el texto de las letras d) y f) del artículo 41, por los siguientes:

"d.- Que se cuente con el presupuesto necesario o que a la o el servidor se le haya otorgado un crédito por parte del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo o se cuente con financiamiento de la institución que ofrece la capacitación o financiamiento privado, o lo previsto respecto en el Plan Nacional de Capacitación y Desarrollo Profesional;"

"f.- Que la formación a adquirirse sea beneficiosa para el Estado".

Art. 5.- A continuación del segundo inciso del artículo 59 incorpórese el siguiente inciso:

"En caso de que los estudios contemplen un régimen de estudios presenciales y no presenciales, podrá acumularse en el período de la misma semana el tiempo de dos horas en el día que se requiera de los estudios presenciales."

Art. 6.- Sustitúyase la parte final del primer inciso del artículo 61 por la siguiente:

"El lapso en el cual se otorgue dicho permiso puede ser fraccionado conforme al requerimiento de la servidora pública, para garantizar el adecuado cuidado del niño o niña.",

Art. 7.- En el primer inciso del artículo 63, añádase a continuación de las palabras "segundo de afinidad" las palabras "su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida".

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

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

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

Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

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

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

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

Art. 9.- En las letras b) y d) del artículo 112, suprimáanse las palabras: "central e institucional".

Art. 10.- En la letra e) del artículo 118, suprimáse la frase: "... en la administración pública central e institucional"; y, añádase al final del mismo el siguiente texto: "Este

procedimiento será opcional para los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales".**Art. 11.-** Añádase al final del segundo inciso del artículo 148, el siguiente texto: "Tratándose de personas que hayan recibido indemnización o compensación económica por compra de renuncia, retiro voluntario, venta de renuncia u otras figuras similares, no constituirá impedimento para suscribir un contrato civil de servicios, conforme lo establece la LOSEP y este Reglamento General".**Art. 12.-** Al final del artículo 151, suprimáanse las palabras: "... central e institucional"; y, añádase al final del mismo el

siguiente texto: "Se exceptúan del procedimiento establecido en el presente artículo a los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales".Art. 13.- En el segundo inciso del artículo 173, suprimanse las palabras: "... de descripción, valoración y clasificación de puestos, será el resultado de describir, valorar y clasificar los puestos y ...".Art. 14.- En el quinto inciso del artículo 238, suprimanse las palabras: "... para la administración pública central e institucional."".Art. 15.- A continuación del segundo inciso del artículo 285 incorpórese lo siguiente:"En caso de que la servidora o servidor hubiesen recibido indemnización por supresión de puestos o venta de renuncias y hubiere devuelto el valor de la misma, se tomarán en cuenta todos los años de servicios en el sector público, más si no hubiere procedido a hacerlo y ésta o éste reingresó legalmente a laborar en el sector público, sólo se tomarán en cuenta los años de servicios laborados a partir de la fecha de su reingreso."".Art. 16.- Sustitúyase el artículo 287 por el siguiente:"Artículo 287.- De la indemnización por supresión de puestos.- El monto para la indemnización por supresión de puestos establecida en la Disposición General Primera de la LOSEP, se calculará desde el primer año de servicio en el sector público, para lo cual la UATH estructurará, elaborará y presentará la planificación del talento humano, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la LOSEP y la verificación de la disponibilidad presupuestaria para el pago de la compensación."".Art. 17.- Sustitúyase el texto del artículo 288 por el siguiente:"Artículo 288.- De la compensación por jubilación y retiro no obligatorio.- La o el servidor público que cumpla con los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación, podrá presentar voluntariamente su solicitud de retiro de servicio público, solicitud que podrá ser aceptada por la institución de conformidad con el plan aprobado por aquella y se reconocerá al solicitante un estímulo y compensación económica, de conformidad a la Disposición General Primera de la LOSEP, en concordancia con los artículos 128 y 129 de la misma ley. Dicha solicitud será aceptada por la institución previa la verificación de la disponibilidad presupuestaria.Para proceder al pago de la compensación económica por jubilación y retiro voluntario, se establece que en caso de que la o el servidor público tenga menos de 70 años, la compensación económica podrá ser cancelada el 50% en bonos del Estado y el 50% restante en efectivo, si no existiere disponibilidad presupuestaria suficiente, caso contrario se pagará el 100% en efectivo.La o el servidor público que acredite la jubilación por invalidez reconocida de conformidad con las leyes de seguridad social, podrá presentar su solicitud y será cancelada durante el ejercicio económico en que fuere calificada dicha invalidez por la respectiva institución de seguridad social. Para proceder al pago de la compensación económica se aplicará lo establecido en el segundo inciso del presente artículo."".Art. 18.- En la Disposición General Cuarta, sustitúyanse las siguientes fechas y nombres según corresponda:1.Cantón Santiago 1 de enero. 2.Cantón San Miguel de Bolívar 10 de enero (Provincia de Bolívar). 3.Cantón El Tambo 24 de enero. 4.Cantón Paute 26 de febrero. 5.Cantón Yantzaza (Yanzatza) 26 de febrero. 6.Cantón San Lorenzo 22 de marzo. 7.Cantón Girón 26 de marzo. 8.Cantón Camilo Ponce Enríquez 28 de marzo. 9.Cantón Chordeleg 15 de abril. 10.Cantón Azogues 16 de abril. 11.Cantón Sigsig 16 de abril. 12.Cantón Santa Ana 17 de abril. 13.Cantón Riobamba 21 de abril. 14.Cantón Colimes 29 de abril. 15.Cantón Pichincha 13 de mayo (Provincia de Manabí).16.Cantón Vinces 14 de junio. 17.Cantón Palora 22 de junio. 18.Cantón Baba 23 de junio. 19.Cantón Guaranda 23 de junio 20.Cantón Cañar 25 de junio 21.Cantón Otavalo 25 de junio. 22.Cantón El Carmen 3 de julio. 23.Cantón San Pedro de Pelileo 22 de julio. 24.Cantón Cayambe 23 de julio. 25.Cantón Arajuno 25 de julio. 26.Cantón Santiago de Píllaro 29 de julio. 27.Cantón

Biblián 1 de agosto. 28.Cantón Guamote 1 de agosto. 29.Cantón Colta 2 agosto. 30.Cantón General Villamil Playas 15 de agosto. 31.Cantón La Troncal 25 de agosto. 32.Cantón Zapotillo 27 de agosto. 33.Cantón Ibarra 28 de septiembre. 34.Cantón Gonzanamá 30 de septiembre. 35.Cantón Paján 7 de noviembre. 36.Cantón San Vicente 16 de noviembre. Art. 19.- En el Artículo Único de derogatorias del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, suprimase la palabra "no".DISPOSICIÓN TRANSITORIAÚnica.- El Ministerio de Relaciones Laborales realizará las acciones respectivas que permitan viabilizar la aplicación del presente Decreto Ejecutivo.DISPOSICIÓN FINALÚnica.- El presente Decreto Ejecutivo entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.Dado en el Palacio Nacional, en el Distrito Metropolitano de Quito, a 7 de julio del 2011.

FUENTES DE LA PRESENTE EDICIÓN DE LAS REFORMAS AL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

1.- Decreto 813 (Suplemento del Registro Oficial 489, 12-VII-2011).

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

CASO No. 26-18-IN y acumulados

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

SENTENCIA

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

I. ANTECEDENTES

- Caso No. 26-18-IN

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

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

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Fundamentos y pretensiones de las acciones

- Caso No. 26-18-IN

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

- Caso No. 023-19-IN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Presidencia de la República

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

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

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

C. Procuraduría General del Estado

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

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

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

D. Asamblea Nacional del Ecuador

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

E. Terceros con interés (*amicus curiae*)

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

- **Defensoría del Pueblo**

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

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

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

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

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

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

- 63.** En relación con el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y de jerarquía normativa, señalan que la Ley Orgánica de Servicio Público “...*es reformada a través de un Decreto Ejecutivo, el cual no es la vía de reforma de una Ley Orgánica, se está precisamente vulnerando el proceso de reforma...*”.
- 64.** Finalmente, la Clínica Jurídica USFQ expresa que, al incorporar la figura de renuncia obligatoria, la norma impugnada no toma en cuenta que “...*la renuncia es un acto jurídico unilateral que tiene como requisito principal la voluntad del funcionario de dejar de laborar para determinada institución. Pero bajo esta figura jurídica lo que ha hecho es cohibir dicha voluntad y provocar la salida masiva de aquellas personas que están por jubilarse y personal especializado...*”.
- **Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador**
- 65.** El 8 de febrero de 2019, Mario Melo Cevallos, José Valenzuela Rosero y Paola Quiroga Ortiz del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (en adelante “*Centro de DDHH PUCE*”) presentaron un escrito en relación con la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del Decreto Ejecutivo No. 813.
- 66.** En primer lugar, el Centro de DDHH PUCE se refiere a la inconstitucionalidad por la forma de la norma impugnada. Al respecto, indica que, si bien no se establece un procedimiento de formación o aprobación de reglamentos o decretos, su expedición no es arbitraria y debe guardar coherencia con el resto del ordenamiento jurídico. En tal virtud, señala que conforme los artículos 132 numeral 1, 147 numeral 13, 424 y 425 de la Constitución, el Decreto Ejecutivo No. 813 “...*se impone sobre normas jerárquicamente superiores, las modifica inobservando el procedimiento establecido, y sobre todo menoscaba el ejercicio de derechos...*”.
- 67.** En lo que respecta al derecho a la seguridad jurídica, el Centro de DDHH PUCE indica que contempla tres requisitos: i) que las normas sean generales de las normas; ii) que las normas hayan sido promulgadas conforme el procedimiento adecuado y por el órgano competente; y, iii) que las normas deben tener coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.
- 68.** Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, el Centro de DDHH PUCE señala que la figura de compra de renuncia obligatoria establecida en la norma impugnada “...*no cuentan con la debida justificación y motivación, por lo cual se vuelven discriminatorios respecto a ciertos servidores públicos...*”. Concretamente, indica que para algunos servidores públicos la compra de renuncia fue obligatoria y

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

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

- Internacional de Servicios Públicos

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

- **Diego Delgado Jara**

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

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

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

B. Asuntos preliminares

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

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

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

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

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

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

*“Esta Corte Constitucional advierte, a partir de los argumentos planteados, que el sustento principal de la presente acción es una **presunta contradicción entre la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 8 del Decreto Ejecutivo.** (...)*

*Vale indicar entonces, que al ser en realidad la pretensión de los demandantes la declaratoria de **violación del principio de jerarquía normativa, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, al presuntamente contrariar la Ley Orgánica de Servicio Público,** es la jurisdicción contencioso administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello, pues así lo determina el artículo 10, literal a de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (...)*

*Por consiguiente, la presunta **vulneración al principio de jerarquía normativa, sustentado en un conflicto decreto-ley, no es materia de relevancia constitucional, sino de legalidad; en tal virtud, no es un asunto de competencia de la justicia constitucional. Por otro lado, se debe precisar que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos jurisdiccionales de protección pertinentes para la tutela de los derechos de la personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una antinomia normativa de rango infraconstitucional, Sostener lo contrario y permitir que la justicia constitucional, en este caso la Corte, incursione en esas competencias lesionaría el principio de interpretación integral de la Constitución y generaría como resultado que la justicia constitucional termine por absorber a la justicia ordinaria.**”² (Énfasis añadido).*

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

“Art. 96.- Efectos del control de constitucionalidad. - Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: (...)

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

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

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

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

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

C. Análisis constitucional

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

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

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

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

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

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

Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

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

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

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

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

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

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

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

- Derecho a la seguridad jurídica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

118. En el caso concreto, la norma impugnada rompió con la previsibilidad y la estabilidad del ordenamiento jurídico respecto del artículo 229 de la Constitución. Esto se debe a que mediante reglamento únicamente correspondía que se regule la aplicación de la compra de renunciaciones con indemnización que la ley vigente en ese entonces contemplaba y no que se incorpore una causal vinculada con la compra de renunciaciones obligatoria. Si bien la Presidencia y la Procuraduría coinciden en señalar que una vez emitida la LOSEP se debía expedir su reglamento, el ejercicio de esta competencia no debía romper con la estabilidad del ordenamiento jurídico ya que conllevó a un cambio de las reglas del juego a aplicarse en la cesación de funciones; más teniendo en cuenta que la Constitución establece expresamente que el régimen de cesación de funciones debe estar previsto en una Ley, lo cual otorga un marco de previsibilidad acerca de que la modificación de dicho régimen solamente podría efectuarse mediante una reforma legal.
119. Adicionalmente, la norma impugnada no es clara ni coherente al establecer la obligatoriedad de una figura que no tenía tal característica en virtud del régimen antes indicado. Así, se observa que el presidente de la República por tratar de regular su obligatoriedad, aun cuando no superó el trámite legislativo, desnaturalizó y convirtió en incoherente la compra de renunciaciones con indemnización establecida en la ley²⁰. El efecto de lo anterior es una falta de claridad en la regulación emitida y que, por ejemplo, ha sido corroborado por la Corte Constitucional al indicar que con la reglamentación realizada en la norma impugnada puede o no mediar la voluntad del servidor o servidora para cesar en funciones²¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Derecho al trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹ *Ibíd.* Págs. 10 y 11.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Derecho al debido proceso y a la defensa

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

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

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

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

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

- Derecho a la igualdad y no discriminación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ LOSEP. Arts. 17 literal c) y 85.

⁴² LOSEP. Art. 17 literal b).

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

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

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

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

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

29. Los derechos de libertad también incluyen:

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

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

⁴³ LOSEP. Art. 17 literal d).

⁴⁴ LOSEP. Art. 58.

⁴⁵ LOSEP. Art. 17 literal b.4).

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

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

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

- **Consideraciones finales**

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

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

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

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

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

- 179.** Leídas estas normas de forma conjunta, una vez que una norma jurídica es emitida se presume su constitucionalidad hasta que la Corte Constitucional establezca lo contrario. En el caso de existir algún vicio que afecte su constitucionalidad, la Corte puede interpretarla a la luz de la Constitución en base a los principios señalados.
- 180.** Establecidos estos puntos, en el presente caso se ha indicado con insistencia que lo que ha tornado inconstitucional a la norma impugnada es la obligatoriedad de la aplicación de la compra de renuncia con indemnización. Por estos motivos, no cabe realizar una declaratoria de inconstitucionalidad de toda la disposición impugnada sino únicamente de las frases que la caractericen de tal manera. Esto quiere decir que, en lo demás, la regulación de la compra de renunciaciones con indemnización establecida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, seguirá vigente siempre y cuando no se lo aplique de forma obligatoria.
- 181.** Posteriormente, le corresponde establecer a la Corte Constitucional los efectos de su decisión. El artículo 95 de la LOGJCC establece que los efectos de las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad “*surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general*”. En el mismo sentido se establece en el artículo 96 numeral 4 de la LOGJCC.
- 182.** Los efectos que generan las sentencias emitidas en este tipo de acciones son, por regla general, hacia futuro debido a que se busca garantizar precisamente la previsibilidad del ordenamiento jurídico conforme el artículo 82 de la Constitución. Esto tiene como resultado que los vicios que afectan la constitucionalidad de la norma dejan de existir a partir de la interpretación conforme o la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de este Organismo.
- 183.** Excepcionalmente, estos efectos pueden ser retrotraídos siempre y cuando no se afecte la seguridad jurídica o el interés general. Esto quiere decir que la Corte debe

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

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

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

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

IV. DECISIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL