

La “compra de renunciaciones obligatoria” en la sentencia 26-18-IN/20: Transgresión de la seguridad jurídica y el derecho al trabajo

*Por: Byron Villagómez Moncayo,
Rubén Calle Idrovo y Valeria Garrido Salas.*

1.- Introducción:

El 28 de octubre de 2020, la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte) dictó la Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, mediante la cual resolvió varias demandas de acción pública de inconstitucionalidad en contra del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 (en adelante, el Decreto) publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011. En su decisión, la CCE aceptó parcialmente las acciones públicas de inconstitucionalidad propuestas; en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad del carácter obligatorio de la compra de renunciaciones con indemnización de las servidoras y servidores públicos, y aclaró que los efectos de la misma tendrían validez solamente hacia el futuro¹.

En una sentencia anterior, emitida en el año 2013, la CCE admitió varias demandas de acción de inconstitucionalidad que impugnaron

el mismo artículo del Decreto por razones de forma y fondo. De ello resulta necesario mencionar que en aquella ocasión la Corte declaró que los argumentos esgrimidos no eran materia de relevancia constitucional, motivo por el cual se abstuvo de realizar un control constitucional integral de la disposición impugnada y, en tal virtud, rechazó las demandas². A pesar de esto, se presentaron a trámite nuevas demandas de inconstitucionalidad en contra de dicho artículo, que la Corte decidió admitir debido a que en ellas existían argumentos no formulados previamente, donde se imputaban cargos relacionados con una incompatibilidad del Decreto con normas constitucionales³.

Asimismo, el fallo materia del presente análisis respondió a cuatro argumentos presentados por la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado, que

¹ CCE. *Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados*, 28 de octubre de 2020: párr. 39-40.

² Ver: CCE. *Sentencia 003-13-SIN-CC*, 4 de abril de 2013.

³ CCE. *Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados*, 28 de octubre de 2020: párr. 87-88.

pretendían que se desecharan las demandas por improcedentes⁴. Entre estos argumentos, destaca el rechazo a un examen de constitucionalidad por razones de forma. Frente a esta alegación, la Corte aclaró que en las demandas presentadas no constaban argumentos relacionados con la inconstitucionalidad por motivos de forma. Además, la CCE enfatizó en que su Sala de Admisión admitió a trámite las acciones únicamente por razones de fondo⁵, ya que lo contrario podía haber implicado una vulneración al Art. 78.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC).

El presente artículo analizará la sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, por medio de la cual se declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo, debido al carácter obligatorio de la compra de renunciadas con indemnización para las servidoras y servidores públicos, establecida en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813. Para el efecto, se presentará un breve resumen del examen constitucional desarrollado en la sentencia. Después, se analizarán las vulneraciones a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo.

Finalmente, se presentarán conclusiones generales del análisis de la sentencia.

2.- Breve síntesis de la sentencia:

En esta sección se resumirán las principales ideas en torno a las que la CCE desarrolló su análisis constitucional respecto de la sentencia 26-18-IN/20. En este sentido, se explicará el carácter general y abstracto de la acción pública de inconstitucionalidad como garantía constitucional; seguidamente se expondrán las alegaciones de vulneraciones, tanto aceptadas como rechazadas; y finalmente se efectuará una síntesis de la resolución y efectos de la sentencia.

Previo al análisis de las alegaciones de vulneración de derechos expresadas en las demandas y resueltas en la sentencia 26-18-IN/20, la Corte expuso que el análisis constitucional se realizaría únicamente sobre los fundamentos abstractos que aludieran a una posible contradicción con la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE).

La CCE justificó su decisión con base en el Art. 74 de la

⁴ *Ibid.*: párr. 79.

⁵ *Ibid.*: párr. 91.

LOGJCC⁶, haciendo énfasis en que **“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”**⁷ (énfasis añadido). En jurisprudencia previa, la Corte ya había puntualizado que en una acción pública de inconstitucionalidad:

[N]o se atiende la lesión individual que exhibe el legitimado activo, pues lo que se persigue es la satisfacción de un interés general, que los actos normativos guarden armonía con el ordenamiento constitucional, es decir lo que se persigue es preservar la supremacía constitucional, por ello los efectos y las características de una sentencia de inconstitucionalidad generan como efecto la validez, invalidez o condicionamiento de la disposición jurídica, según sea el caso, pero con efecto *erga omnes*⁸ (énfasis añadidos).

En tal virtud, en la sentencia en comento se aclaró que la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad es garantizar la supremacía constitucional frente a cualquier acto normativo, por medio de un análisis general y abstracto. Por este motivo, la Corte excluyó de su análisis las vulneraciones de derechos con referencia a controversias concretas⁹.

Tras realizar el examen de constitucionalidad correspondiente, la CCE verificó la vulneración de dos derechos. Por una parte, la Corte evidenció que el artículo impugnado del Decreto incorporó el carácter de obligatoriedad a la compra de renunciaciones con indemnización. Este cambio ocasionó que la norma perdiera claridad y coherencia, pues esta obligatoriedad era ajena a la ley¹⁰. Considerando que esta causal fue introducida por medio de un reglamento, la Corte confirmó que el entonces Presidente de la República inobservó el Art. 147.13 de la CRE. Por consiguiente, existió una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el Art. 82 de la CRE, por irrespetar tanto a la Constitución como a la norma jurídica previa¹¹.

Por otra parte, la Corte encontró que el Art. 8 del Decreto atentaba contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales de las servidoras y servidores públicos, reconocido en los Arts. 229 y 326.2 de la CRE, ocasionando una vulneración al derecho al trabajo¹². La CCE dejó sentado que las

⁶ LOGJCC. Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009: Art. 74: “Finalidad. - El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad 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”.

⁷ CCE. Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020: párr. 96.

⁸ CCE. Sentencia No. 002-15-SIN-CC, 28 de enero de 2015: 22-23.

⁹ CCE. Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020: párr. 176.

¹⁰ *Ibid.*: párr. 119.

¹¹ CCE. Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020: párr. 123-124.

¹² *Ibid.*: párr. 149.

servidoras y servidores públicos “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**”¹³ (énfasis añadido). Se explicó que la compra de renuncias con indemnización es una causal para la cesación de funciones; no obstante, el carácter obligatorio que le otorgaba la norma impugnada permitía que la autoridad pública impusiera una renuncia sin considerar la voluntad de las personas afectadas y, por ende, convirtiera sus derechos laborales en renunciables y tangibles¹⁴.

Igualmente, la Corte descartó las alegaciones de vulneración de otros tres derechos constitucionales. Primero, haciendo referencia al derecho al debido proceso, la CCE explicó que la compra de renuncias con indemnización es una causal para cesación de funciones que no tiene relación con una sanción o un proceso de destitución. De esta manera, declaró que no es necesario iniciar un sumario administrativo, por lo que descartó una omisión a ese derecho¹⁵.

Además, la Corte analizó los argumentos acerca de una posible vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación. Al respecto, verificó que existe un trato diferenciado justificado entre los servidores públicos de carrera y los que tienen otro tipo de vinculación con el Estado; esta diferencia fue considerada como razonable al no menoscabar derechos constitucionales¹⁶. Para finalizar su examen, la CCE se refirió al derecho a no ser obligado a realizar algo prohibido o dejar de hacer algo no prohibido. Al respecto, concluyó que la ley no contempla una prohibición para aplicar la compra de renuncias con indemnización. Igualmente, no se comprobó que el Decreto impugnado obligue a las personas a dejar de hacer algo no prohibido por la ley, por lo que se descartó una posible vulneración al derecho mencionado¹⁷.

Como resultado del control de constitucionalidad, la CCE insistió en que “*lo que ha tornado inconstitucional a la norma impugnada es la obligatoriedad de la aplicación de la compra de renuncia con indemnización*”¹⁸. Por ello, la

¹³ *Ibíd.*: párr. 134.

¹⁴ *Ibíd.*: párr. 137.

¹⁵ *Ibíd.*: párr. 155-156.

¹⁶ *Ibíd.*: párr. 167-168.

¹⁷ *Ibíd.*: párr. 173-174.

¹⁸ *Ibíd.*: párr. 180.

Corte declaró la inconstitucionalidad de las frases “obligatorias” y “Las servidoras o servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración”, constantes en el Art. 8 del Decreto. Como consecuencia de esta declaratoria, los efectos provenientes de la mencionada figura perdieron validez en el ordenamiento jurídico¹⁹. En cuanto a los efectos de la sentencia, se especificó que estos son hacia el futuro; cumpliendo con la previsibilidad del ordenamiento jurídico²⁰.

3.- Análisis específico de la sentencia:

Como queda dicho, en el fallo 26-18-IN/20 la Corte determinó en lo principal que la disposición impugnada vulneraba los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo. En tal virtud, a continuación se analizarán los razonamientos formulados por dicho organismo en torno a estos aspectos, a la luz de las normas, la doctrina y la jurisprudencia.

3.1.- Vulneración a la seguridad jurídica:

La facultad de emitir reglamentos de ejecución o aplicación por parte del Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en la

primera parte del Art. 147.13 de la CRE, no está en discusión en la sentencia 26-18-IN/20 y acumulados. De hecho, esta atribución reglamentaria se complementa con la parte final del mentado artículo, en cuanto a la facultad de formular válidamente reglamentos autónomos que convengan a la buena marcha de la administración (competencia normativa de carácter administrativo en sentido amplio).

La CCE deja en claro que el juzgamiento de las eventuales incompatibilidades entre un reglamento y una ley es y seguirá siendo competencia de conocimiento y resolución de los tribunales de lo contencioso administrativo, como parte del control de legalidad. No toda posible transgresión a los contenidos de la Constitución se traduce en infracciones directas que activen el control de constitucionalidad; este es el caso de conflictos normativos entre normas infra-constitucionales, que conforme pasados pronunciamiento de la Corte (Sentencia 003-13-SIN-CC), no admite juicio de constitucionalidad:

[L]a 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 del derecho de las personas que puedan ser objeto de lesiones como consecuencia de una

¹⁹ *Ibid.*: párr. 185.

²⁰ *Ibid.*: párr. 182.

antinomía 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 ordinaria²¹.

Cabe asimismo destacar que en la sentencia 017-17-SIN-CC, ante una incompatibilidad entre ciertas normas de la Ley Orgánica de Discapacidades y de su Reglamento de aplicación, la CCE encontró en el principio de progresividad y no regresividad el argumento principal para solventar este conflicto normativo, declarando la inconstitucionalidad por el fondo del reglamento frente a la ley²². Se trataba de un caso en donde mediante reglamento se aumentaba el porcentaje previsto en la ley para calificar el grado de discapacidad de las personas.

A pesar de que el Art. 147.13 de la CRE determina taxativamente que los llamados “*reglamentos de ejecución*” no pueden contradecir o alterar lo dispuesto en la ley, ello no significa que sea, en términos de la jurisprudencia constitucional, un asunto de competencia y resolución de la justicia constitucional mediante una acción de inconstitucionalidad; al menos no con base únicamente en el

citado Art. 147.13 (sino en relación con otros principios, como veremos más adelante), quedando para ello previsto el ejercicio de las acciones contenidas en el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), que prescribe lo siguiente:

Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario; 2. Supervisar la legalidad de los actos y hechos administrativos, y la potestad reglamentaria de la Administración no tributaria, como también las acciones judiciales que se incoen por su inactividad; 3. Conocer y resolver las impugnaciones que se propusieren en contra de los reglamentos, resoluciones y más actos normativos de rango inferior a la ley, en materia no tributaria, provenientes de las instituciones del Estado que integran el sector público²³.

La actual Corte, manteniendo el criterio de sus antecesoras, desecha en la sentencia en comento las alegaciones de inconstitucionalidad por incompatibilidades infraconstitucionales (párr. 101), y entra a analizar afectaciones a la seguridad jurídica, vinculada al principio de legalidad, con relación a la emisión de reglamentos de ejecución de leyes por parte del Presidente de la República. El juicio material que lleva a cabo la CCE al momento de realizar control abstracto de constitucional es entre las disposiciones reglamentarias

²¹ CCE. Sentencia 003-13-SIN-CC, 4 de abril de 2013: 16.

²² CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008: Art. 11.8: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.

²³ COFJ. Registro Oficial Suplemento 544, 9 de marzo de 2009.

(contenidas en el Decreto 813) y los preceptos constitucionales, en especial el de seguridad jurídica, pero lo hace no bajo el supuesto exclusivo de que el reglamento sea contrario a la ley, sino por inobservar el principio de legalidad, al haberse insertado en un acto normativo infra-legal y sin tener competencia para ello, una figura distinta a la prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)²⁴.

En su juicio de constitucionalidad, la Corte se aproxima al asunto medular con base en los parámetros de certidumbre y previsibilidad desarrollados previamente en su jurisprudencia, concretamente en la sentencia 5-19-CN/19, que al respecto determina lo siguiente:

De lo anterior se desprende que la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad. El primero se refiere a brindar certeza al individuo 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 futuro²⁵.

La seguridad jurídica es un concepto ampliamente discutido en el foro jurídico, pero cuya conceptualización no es del todo

pacífica en la doctrina²⁶. De todas maneras, podemos citar un par de definiciones que permiten identificar sus principales elementos configuradores. Así por ejemplo, el autor Rincón Salcedo concibe a la seguridad jurídica como *“la expectativa que tiene todo operador jurídico de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible y como tal, es por sí sola fundamento esencial de la construcción del Estado y del adecuado funcionamiento de la Administración Pública”*²⁷. De manera concordante, Bravo Arteaga la considera como *“la claridad respecto de los derechos y obligaciones que se derivan de las instituciones legales (...) Se puede decir que se trata de una razonable certeza estable, sin que implique una petrificación o congelación del Derecho”*²⁸. En consecuencia, se puede entender a la seguridad jurídica como la necesaria previsibilidad y continuidad respecto a la aplicación de las normas jurídicas y la regularidad y consistencia de sus efectos y consecuencias.

Volviendo a lo principal, cabe reiterar que la facultad reglamentaria

²⁴ LOSEP. Registro Oficial Segundo Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.

²⁵ CCE. Sentencia 5-19-CN/19, 18 de diciembre de 2019: párr. 21.

²⁶ Cfr. Fernando Arrázola Jaramillo. “El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho”, *Revista de Derecho Público* No. 32, Enero – Junio 2014.

²⁷ Javier G. Rincón Salcedo. “De la discrecionalidad, la estabilidad jurídica y la eficiencia en la gestión de los recursos humanos. El caso de las fuerzas militares colombianas”, en *Seguridad Jurídica, Estabilidad y Equilibrio Constitucional* I. Congreso del Doctorado en Ciencias Jurídicas: Bogotá (2011): 33.

²⁸ Juan Rafael Bravo Arteaga. “La seguridad jurídica en el derecho tributario colombiano: ideales, valores y principios”, *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, (329) (2005): 14.

del Presidente de la República se encuentra limitada por el principio de legalidad, que exige de todas las autoridades respetar el contenido del Art. 226 de la CRE en el ejercicio de sus competencias; lo que a su vez se orienta a hacer efectivo lo dispuesto en el Art. 82 del mismo texto constitucional, dotando con ello al sistema jurídico de las características de certidumbre y previsibilidad. Con este argumento, la CCE pasa a analizar la competencia reglamentaria específica, con relación a la disposición concreta contenida en el Art. 229 de la Constitución, que exige tratar mediante ley la cesación de funciones de los servidores públicos.

Esta normativa constitucional – la del Art. 229 de la CRE – tiene como objetivo dotar de mayor estabilidad a los servidores públicos frente a una posible cesación, exigiendo para ello que solamente mediante ley se establezcan las causas y motivos bajo los cuales procedería. Estos supuestos se encontraban ya contemplados en el Art. 47 de la LOSEP; y que la normativa reglamentaria en cuestión inobservó, transgrediendo el principio de legalidad. Dicha norma legal, que conforma el marco normativo del servicio público, contempla los parámetros de certidumbre y previsibilidad como resultado del mandato constitucional del derecho a la seguridad jurídica, en lo que se

refiere a sus elementos de ser previa, clara y pública.

El contenido del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813 introduce, mediante reforma al reglamento de la LOSEP, la figura de “*compra de renunciaciones obligatorias*”, cuando en el Art. 47.k) de dicha ley únicamente constaba la “*compra de renunciaciones con indemnización*”, por medio de la cual el Estado realiza una oferta a fin de que el servidor se acoja o no voluntariamente a la renuncia. La implementación de la figura de la compra de renunciaciones de carácter obligatorio y su consecuente aplicación para efectos de cesación de funciones a servidores públicos, es lesiva por inobservar regulaciones constitucionales y legales previas que debieron ser cumplidas.

El sometimiento de la administración al principio de legalidad es un supuesto necesario de todo Estado Constitucional. Para el caso concreto de las potestades reglamentarias –en general–, estas no se comprenderían cabalmente en cuanto a su ejercicio sino en relación con otros preceptos constitucionales, ello con el propósito de fijar el ámbito material de actuación y no transgredir límites normativos constitucionales y legales. De suerte que solo un actuar sujeto a tales márgenes, supondría una manifestación de la voluntad

reglamentaria-administrativa conforme a la habilitación constitucional prevista en el Art. 147.13 para el Presidente de la República. La Corte Constitucional manifiesta en el fallo en análisis:

[E]n el sector público existe la primacía del principio de legalidad, en donde las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras y servidores y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercen solamente las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley conforme el artículo 226 de la Constitución (...). Además, cabe indicar que conforme el artículo 147 numeral 13 de la Constitución 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 operatividad. 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 constitucionales²⁹.

En este sentido, se destaca que la Corte realiza un breve repaso de orden histórico sobre el trámite de aprobación de la LOSEP, a fin de poder observar todos los matices que en su momento se presentaron, y cómo no fue aceptada la figura de la “*compra de renuncia obligatoria*” por parte de la Asamblea Nacional de la época; así como la posterior insistencia vía veto presidencial para su incorporación, bajo el argumento de “*optimizar las actividades del sector público*”. En la reglamentación inicial a dicha ley, el Ejecutivo no insistió en su inclusión; sin embargo, en la reforma producida por el aludido Art. 8 del Decreto 813, se introduce la referida figura de la “*compra de renuncia obligatoria*”

(ver párr. 104-116 de la sentencia); que constituye lo sustancial del fallo materia del presente análisis.

Por las razones expuestas, es a toda luz evidente cómo el accionar del Ejecutivo enervó las características de previsibilidad y estabilidad contempladas en el Art. 229 de la Constitución. Podríamos incluso aseverar que el principio de jerarquía normativa se ve afectado en este caso por la expedición de un reglamento *contra legem*, así como también la reserva de ley expresamente mandatorio, en materia de estabilidad laboral y cesación de funciones de sus servidores, de conformidad con lo prescrito en el Art. 229 de la CRE.

La Corte también determinó la falta de claridad y coherencia por parte del Ejecutivo en la redacción de la norma impugnada, características necesarias de todo ordenamiento en donde prime la seguridad jurídica. Falta de claridad por cuanto en la aplicación de la compra de renuncias, al ser obligatoria para el servidor público, deriva que en su aplicación pueda o no existir la voluntad. En cuanto a la incoherencia, la CCE observa que la Presidencia, en su afán de aplicar esta figura como forma de cesar en sus funciones a los servidores públicos, terminó transgrediendo la

²⁹ CCE. Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, 28 de octubre de 2020: párr. 120 y 122.

LOSEP, permitiendo la coexistencia en el sistema normativo ecuatoriano tanto de “*renuncias voluntarias*” como de “*renuncias obligatorias*”.

Para mayor abundamiento, afirmaremos que la ley determina el contorno del alcance de la potestad reglamentaria del Presidente, puesto que la Constitución reserva expresamente determinadas materias para que sean reguladas estrictamente mediante ley; condicionando con ello el ámbito de regulación reglamentaria como facultad exclusiva del Ejecutivo, al momento de ejercer válidamente su atribución contenida en el Art. 147.13 de la CRE.

En este sentido, el fallo de la Corte es importante por cuanto desarrolla los límites materiales que debe observar el Presidente de la República al momento de emitir reglamentos de ejecución o aplicación de las leyes, derivados de principios fundamentales como la división de poderes, seguridad jurídica, jerarquía normativa y principio de legalidad. De tal manera que el límite reglamentario vendría a estar definido en virtud de la competencia de ejercicio de otra función del Estado, como es en este caso de la Asamblea Nacional, como órgano competente para regular

mediante ley lo atinente al régimen de cesación de funciones de los servidores públicos.

3.2.- Vulneración al derecho al trabajo:

Otro de los aspectos destacables de la sentencia 26-18-IN/20 tiene que ver con la determinación, por parte de la Corte, de la vulneración del derecho al trabajo, reconocido en el Art. 33 y otros de la Constitución. Concretamente, la CCE concluyó lo siguiente:

[E] 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 Constitución³⁰.

Para formular esta conclusión, la Corte en primer lugar apuntó que conforme a su propia jurisprudencia el derecho a la estabilidad laboral no puede considerarse como absoluto, ya que de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio se desprenden ciertas limitaciones de índole legal y/o administrativa³¹. En tal virtud, de acuerdo a lo sostenido por la CCE, si bien la estabilidad laboral de los funcionarios públicos constituye una garantía constitucional, la misma puede ser limitada si se configuran las condiciones previstas legalmente

³⁰ CCE. *Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados*, 28 de octubre de 2020: párr. 149.

³¹ CCE. *Sentencia 246-15-SEP-CC*, 29 de Julio de 2015: 14.

que habilitan su desvinculación. Específicamente, según la Corte:

[S]e 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 efecto. 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 legislativo³².

Sobre la base de estos razonamientos, la CCE vinculó el carácter no absoluto de la estabilidad laboral de los servidores públicos con el régimen de cesación de funciones, lo que se encuentra recogido en el Art. 229 de la CRE y regulado en el Art. 47 de la LOSEP; dentro de este marco normativo se incluye la compra de renuncias con indemnización. Sin embargo, del análisis efectuado por la Corte se desprende que, como se señaló anteriormente, la norma impugnada vulneraba la referida garantía de estabilidad laboral pues establecía como obligatoria la compra de renuncias, lo que a su vez atentaba contra el principio laboral de intangibilidad.

A nivel normativo, el Art. 326.2 de la Constitución prescribe que el derecho al trabajo se sustenta, entre otros principios, en que *“los derechos laborales son irrenunciables e*

*intangibles”*³³, estableciendo la nulidad de toda estipulación en contrario. De manera más específica, el Art. 23.a) de la LOSEP dispone que gozar de estabilidad en su puesto es un derecho irrenunciable de las servidoras y servidores públicos³⁴. Asimismo, como quedó dicho anteriormente, la misma LOSEP ya contemplaba las causales de terminación de las relaciones laborales en el sector público, lo que originalmente también se reproducía en su reglamento.

De los razonamientos esgrimidos por la CCE se destaca la relevancia brindada a los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad de derechos en materia laboral, que se relacionan directamente con la garantía general de estabilidad laboral de los servidores públicos. En este sentido, cabe mencionar que el Art. 6 del Protocolo de San Salvador³⁵, instrumento que forma parte del marco normativo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, reconoce el derecho al trabajo de todas las personas; y en el Art. 7.d) determina lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados

³² CCE. *Sentencia 26-18-IN/20 y acumulados*, 28 de octubre de 2020: párr. 130.

³³ CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

³⁴ LOSEP. Registro Oficial Segundo Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.

³⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Registro Oficial 175, 23 de abril de 1993.

garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: (...) 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. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional³⁶.

En este sentido, en lo que respecta a la estabilidad laboral, la Corte IDH ha tenido oportunidad de pronunciarse de manera enfática en su más reciente jurisprudencia. Es así que, interpretando extensivamente el alcance del Art. 26 de la CADH, ha especificado que la estabilidad laboral también se encuentra protegida por dicho instrumento internacional, lo que la torna plenamente justiciable ante el Sistema Interamericano³⁷. Con base en estas premisas, la Corte IDH ha configurado el contenido de la estabilidad laboral de la siguiente manera:

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 derecho³⁸.

La Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT),

también se ha referido a la garantía de estabilidad laboral. Así en primer lugar se destaca la Recomendación No. 119 de 5 de junio de 1963, sobre la terminación de la relación de trabajo, en cuyo acápite dos se señala que, “[n]o debería procederse a la terminación de la relación de trabajo a menos que exista una causa justificada relacionada con la capacidad o la conducta del trabajador o basada en las necesidades del funcionamiento de la empresa, del establecimiento o del servicio”³⁹.

Posteriormente, este principio fue recogido específicamente en el Convenio 158 de la misma OIT, el que si bien no ha sido ratificado por el Ecuador, de todas maneras demuestra la relevancia internacional que se le ha pretendido brindar; y concretamente en su Art. 4 dispone que, “[n]o 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”⁴⁰.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Corte IDH. *Caso Lagos del Campos vs. Perú*. Sentencia de 31 de agosto de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 340: párr. 141-146.

³⁸ *Ibid.*, párr. 151.

³⁹ OIT. R119 – *Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo*, 1963, 5 de junio 1963: párr. 2, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R119,/Document.

⁴⁰ OIT. C158 – *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo*, 1982, 22 de junio de 1982: Art. 4, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158.

En este sentido, se evidencia que la Corte ha vinculado la aplicabilidad efectiva de los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad con la garantía de estabilidad, precisamente en la línea de que la cesación de funciones debe efectuarse conforme a un régimen legal previo, justificadamente y sin incurrir en arbitrariedades. Por ello, resulta contrario a la Constitución instituir disposiciones que pudieran obligar a los servidores públicos a actuar en contra de sus propios derechos, vulnerándose así también el mentado principio de irrenunciabilidad.

En la doctrina se ha definido dicho principio de manera bastante precisa, aunque en su aplicación práctica se pudieran presentar dificultades en torno a su delimitación concreta. Como explica el autor Valentín Rubio, el principio de irrenunciabilidad está orientado a *“evitar las renunciaciones hechas por el trabajador en su propio perjuicio, presumiblemente forzado a ello por la situación preeminente que ocupa el empleador en la vida social”*⁴¹. Concordantemente, Thayer y Novoa precisan que la irrenunciabilidad de los derechos laborales se fundamenta

en última instancia en el carácter eminentemente tutelar de esta rama del Derecho⁴².

Respecto al principio de intangibilidad de los derechos laborales, en la sentencia 26-18-IN/20 la Corte estableció que el mismo *“implica que ninguna norma o acto puede alterarlos o modificarlos salvo si conlleva condiciones más beneficiosas”*⁴³. Esta definición guarda consonancia con lo expresado por la doctrina especializada. Así por ejemplo, el profesor Julio César Trujillo indica que el principio de intangibilidad conlleva:

(...) no sólo la prohibición al poder público de desconocer mediante leyes posteriores, los derechos de los que gozan los trabajadores con anterioridad a la vigencia de una nueva ley, sino también que el legislador, no puede mediante una nueva ley desmejorar las condiciones, derechos y prestaciones a favor de los trabajadores que se encuentran establecidas legalmente a la fecha en que se va a expedir la nueva ley⁴⁴.

En esta misma línea de razonamiento, García Berni afirma que *“el principio constitucional que garantiza la intangibilidad de los derechos laborales, nace en virtud de la necesidad de proteger las conquistas que los trabajadores han logrado a través de los tiempos. Esas conquistas han repercutido muchas*

⁴¹ Valentín Rubio. *Derecho Laboral*, Tomo I. Rubinzal-Culzoni: Buenos Aires (1999): 24.

⁴² Cfr. William Thayer Arteaga y Patricio Novoa Fuenzalida. *Manual de Derecho del Trabajo* Tomo II, Manuales Jurídicos, 1ra. Ed., Editorial Jurídica de Chile: Santiago (1980): 20-21.

⁴³ CCE. *Sentencia 26-18-IN/20*, 28 de octubre de 2020: párr. 139. Ver también: *Sentencia 025-09-SEP-CC*, 29 de septiembre de 2009: 20.

⁴⁴ Julio César Trujillo. *Derecho del Trabajo*, Tomo I, 2da. Ed. Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador: Quito (1986).

veces en reformas legales”⁴⁵. Por lo tanto, el principio de intangibilidad constituye un componente esencial de las garantías normativas destinadas a proteger a trabajadores y servidores públicos, que se relaciona directamente con el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales y el concepto de derechos adquiridos.

Como queda indicado, la CCE ha aquilatado estos principios, argumentando balanceadamente que si bien los servidores públicos gozan de estabilidad, ese postulado no es absoluto y puede sujetarse a ciertas limitaciones, siempre y cuando cumplan con los respectivos parámetros legales y constitucionales. Al respecto, en la jurisprudencia comparada también se pueden encontrar reflexiones que resaltan el valor esencial de los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, sus alcances y límites. Así por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha determinado sobre la intangibilidad lo siguiente:

Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden

incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona. Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes⁴⁶.

Sin embargo, dicha Corte ha matizado esta formulación, al aseverar que *“la intangibilidad de los derechos adquiridos no significa que la legislación deba permanecer petrificada indefinidamente y que no pueda sufrir cambios o alteraciones, y tampoco que toda modificación normativa per se desconozca derechos adquiridos”*⁴⁷; razonamiento que a su vez se fundamenta en lo previamente señalado por la Corte Suprema de Justicia de dicho país:

[N]adie tiene derecho a una cierta y eterna reglamentación de sus derechos y obligaciones, ni aún en materia laboral en la cual la regla general, que participa de la definición general de este fenómeno jurídico, en principio hace aplicable la nueva ley a todo contrato en curso, aun si se tiene en cuenta aspectos pasados que aún no están consumados, y tiene por lo tanto efectos retrospectivos, de un lado, y pro futuro, del otro⁴⁸.

De igual manera, el Tribunal Constitucional de Perú también se ha referido a la irrenunciabilidad

⁴⁵ Aída García Berní. “Derechos adquiridos de los trabajadores”. *Temas de Derecho Constitucional. Derecho Ecuador*, 24 de noviembre de 2005, <https://derechoecuador.com/derechos-adquiridos-de-los-trabajadores#:~:text=El%20principio%20constitucional%20que%20garantiza,muchas%20veces%20en%20reformas%20legales.>

⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-147/97*, 19 de marzo de 1997: párr. 2.1.

⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-177/05*, 1 de marzo de 2005: párr. 9.

⁴⁸ Corte Suprema de Justicia de Colombia. *Sentencia 115 26* de septiembre de 1991.

de los derechos laborales, haciendo interesantes distinciones y explicando su sentido y alcance. Concretamente, dicho órgano jurisdiccional ha sostenido lo siguiente:

[E]s preciso considerar que también tienen la condición de irrenunciables los derechos reconocidos por los tratados de Derechos Humanos, toda vez que estos constituyen el estándar mínimo de derechos que los Estados se obligan a garantizar a sus ciudadanos (...) Por otro lado, debe precisarse que un derecho de naturaleza laboral puede provenir de una norma dispositiva o taxativa. En ese contexto, la irrenunciabilidad es sólo operativa en el caso de la segunda. La norma dispositiva es aquella que opera sólo cuando no existe manifestación de voluntad o cuando ésta se expresa con ausencia de claridad. El Estado las hace valer únicamente por defecto u omisión en la expresión de voluntad de los sujetos de la relación laboral. Las normas dispositivas se caracterizan por suplir o interpretar una voluntad no declarada o precisar y aclararla por defecto de manifestación; y por otorgar a los sujetos de una relación laboral la atribución de regulación con pleno albedrío dentro del marco de la Constitución y la ley. Ante este tipo de modalidad normativa, el trabajador puede libremente decidir sobre la conveniencia, o no, de ejercitar total o parcialmente un derecho de naturaleza individual (...) En cambio, la norma taxativa es aquella que ordena y dispone sin tomar en cuenta la voluntad de los sujetos de la relación laboral. En ese ámbito, el trabajador no puede 'despojarse', permutar o renunciar a los beneficios, facultades o atribuciones que le concede la norma (...) La irrenunciabilidad de los derechos laborales proviene y se sujeta al ámbito de las normas taxativas que, por tales, son de orden público y con vocación tuitiva a la parte más débil de la relación laboral⁴⁹.

En definitiva, se puede constatar cómo la sentencia 26-18-IN/20 ha puesto nuevamente en liza la disquisición jurídica sobre los alcances prácticos de los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales. Se trata de una cuestión sobre la que no se pueden ofrecer soluciones apriorísticas, toda vez que las particularidades de cada caso –incluso a nivel de control abstracto de constitucionalidad– hacen necesario distinguir los matices y ofrecer soluciones equilibradas. En el fallo materia del presente artículo, la Corte concluyó que la denominada “*compra de renunciaciones obligatorias*” vulneraba el derecho al trabajo por contravenir los referidos principios, dejando claro en todo momento que las limitaciones a la estabilidad laboral son procedentes si se ajustan a los parámetros constitucionales sobre la materia.

Conclusiones:

En su reciente sentencia 26-18-IN/20 y acumulados, la CCE resolvió una serie de casos en los cuales se presentaron sendas acciones de inconstitucionalidad en contra del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, emitido en el año 2011, que establecía la denominada

“*compra de renunciaciones obligatorias*” en el sector público. Se trataba de un asunto polémico que había suscitado un intenso debate en la opinión pública y que finalmente ha quedado saldado. En este contexto, la Corte ha recalcado el valor constitucional fundamental

⁴⁹ Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia 008-2005-PI/TC, 12 de agosto de 2005: párr. 24.

de los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo, especialmente de los principios de intangibilidad y estabilidad laboral.

En el fallo en cuestión se constata una formulación argumentativa meticulosa, destinada a fijar con claridad los puntos concretos de la antinomia normativa a ser zanjada, distinguiéndolos de aquellos aspectos cuyo juzgamiento no resultaba procedente. En este sentido, la Corte se centró exclusivamente en efectuar el control material de constitucionalidad, como parte del cual consideró cada una de las alegaciones propuestas por las personas accionantes, y constató únicamente la vulneración de los dos derechos antes mencionados. Además, en su parte resolutive especificó taxativamente los efectos y alcance de la resolución.

En lo atinente a la seguridad jurídica, la CCE configuró los contornos del ámbito de la potestad reglamentaria en relación con otros mandatos constitucionales, en especial el de legalidad. De esta manera, efectuó el respectivo control constitucional atendiendo a criterios vinculados con la reserva de ley y la competencia reglamentaria, y en consideración de los parámetros de

certidumbre y previsibilidad. En lo que concierne al derecho al trabajo, la Corte se explayó sobre el concepto de estabilidad laboral, aludiendo a su contenido y matizando su sentido y alcance a la luz de la normativa vigente y la jurisprudencia. Con base en esas premisas, la CCE examinó a profundidad el principio constitucional de intangibilidad de los derechos laborales y estimó que la denominada "*compra de renunciaciones obligatorias*" lo contravenía.

En síntesis, la Corte ha resuelto un conflicto normativo de enorme repercusión para las relaciones laborales en el sector público. En tal virtud, el control constitucional efectuado ha permitido arrojar luces sobre la aplicación práctica de principios esenciales del Derecho Laboral, así como de la garantía de la seguridad jurídica y del principio de legalidad. De esta manera, la CCE continúa consolidando una línea jurisprudencial certera e independiente.