

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
SECRETARÍA GENERAL
QUITO

28 de agosto del 2025 Hora 14:22

Jueves

Oficio Nro. AME-CAJ-2025-0062-O

Quito, D.M., 28 de agosto de 2025

Ticodado
T. Humano
Recorridos, Inst
Gerentes de
enfasis
Rúbrica
EPAS604 7

Ticodado
Cuerpo, ob
Banco
Sobre el pape
a la ley
D

Asunto: Difusión de Sentencia Nro. 25-22-IN (Reserva de ley)

Señores/as Alcaldes / Alcaldesas

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES Y METROPOLITANOS

En su Despacho

De mi consideración:

Reciban un cordial y afectuoso saludo desde la Coordinación de Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica (DNAJ) de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).

En nombre de nuestro Presidente, el Alcalde de Nabón, Patricio Maldonado Jiménez y nuestro Director Ejecutivo, Esteban Orellana Alvear, les expresamos nuestros mejores deseos en el ejercicio de sus funciones, reiterando el firme compromiso de la AME con la gestión eficaz, transparente y conforme a derecho de todos los gobiernos municipales del país.

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 de la parte resolutiva de la Sentencia No25-22-IN/25, por el Juez ponente Richard Ortiz, con fecha 19 de junio de 2025, se procede a socializar los principales pronunciamientos contenidos en dicha sentencia, en relación a la reserva de ley, establecido en los Arts 132.1 y 133.2 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y lo que respecta a los derechos de los servidores públicos establecido en el art. 229 ibidem.

1. Antecedentes:

El 28 de marzo de 2022, de manera conjunta se presentó una **Acción Pública de Inconstitucionalidad** en contra de los Arts. 58.1 y 67 del **Reglamento Interno de Trabajo de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo de Quito (EMASEO EP)**. Dichas disposiciones contenían la figura de la compra de renuncias obligatoria con indemnización, prevista como causal de cesación definitiva de funciones de los servidores de la empresa pública.

La causa fue admitida a trámite el 27 de mayo de 2022 por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, disponiendo que comparezcan EMASEO EP, el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Metropolitano de Quito (GADMQ), la Procuraduría GADMQ y la Procuraduría General del Estado (PGE), a fin de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas.



Oficio Nro. AME-CAJ-2025-0062-O

Quito, D.M., 28 de agosto de 2025

En cuanto a los argumentos de las partes, los accionantes sostuvieron que las disposiciones demandadas vulneraban derechos constitucionales, tales como la igualdad y no discriminación, la seguridad jurídica y, de manera especial, la estabilidad laboral y el derecho al trabajo, por cuanto habilitaban a la empresa a desvincular discrecionalmente a servidores mediante la compra obligatoria de sus renuncias, en contravención a lo dispuesto por la Constitución y la ley.

Por su parte, EMASEO EP alegó que el directorio de la empresa pública tenía competencia para expedir normativa interna sobre administración de talento humano, mientras que la Procuraduría del GADMQ señaló que la cesación se efectuó con consentimiento de los servidores y bajo normas vigentes, por lo que no se habría configurado vulneración alguna a derechos fundamentales. Tanto la EP como la Procuraduría solicitaron que se desestime la demanda por improcedente y carecer de fundamentos tanto jurídicos como fácticos.

2. Planteamiento y resolución del problema jurídico

2.1. Primer problema jurídico: Principio de reserva de ley

El primer problema identificado por la Corte fue determinar si los Arts. 58.I y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP vulneraban el **principio de reserva de ley**, previsto en los Arts. 132.1, 133.2 y 229 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE). La controversia gira en torno a que dichas normas incorporaron la figura de la famosa “Compra de Renuncia Obligatoria con Indemnización” como una causal de cesación de funciones de los servidores públicos, a pesar de que esta figura no consta en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) ni en Código de Trabajo.

La Corte analizó el alcance del principio de reserva de ley y recordó que este implica la existencia de temas que particularmente afectan el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, mismos que deben ser regulados exclusivamente por normas que dentro del rango jerárquico tenga el nivel de ley. La razón de ello es que solo el legislador, como representante de la voluntad popular, puede introducir limitaciones a los derechos fundamentales. En ese sentido, el Art. 229 de la CRE es claro al establecer que la estabilidad y la cesación de funciones de los servidores públicos deben estar reguladas por ley, no por reglamentos o normas internas.

En este contexto, la Corte verificó que la LOEP únicamente contempla como formas de terminación de la relación laboral de los servidores de empresas públicas: el retiro voluntario, la supresión de partida y el despido intempestivo; por lo que la compra de renuncia obligatoria con indemnización no figura entre estas causales, lo que demuestra que el directorio de EMASEO EP carecía de competencia para incluirla en su reglamento interno. La atribución que confiere el Art. 17 de la LOEP a los directorios de empresas públicas se limita a regular aspectos de ingreso, ascenso, promoción, régimen



Oficio Nro. AME-CAJ-2025-0062-O

Quito, D.M., 28 de agosto de 2025

disciplinario, vacaciones y remuneraciones, sin facultad alguna para crear nuevas causales de cesación de funciones.

Con todo lo mencionado, la Corte concluyó que los Arts. 58.1 y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP vulneraban el principio de reserva de ley, pues **regularon mediante un acto infralegal una materia que es exclusiva del legislador**. Al tratarse de un mecanismo de terminación unilateral de la relación laboral, la compra de renuncia obligatoria debía estar prevista en una ley orgánica y no en un reglamento. En consecuencia, las normas impugnadas fueron declaradas inconstitucionales por la forma.

2.2. Segundo problema jurídico: derecho al trabajo y estabilidad laboral

El segundo problema consistió en determinar si el Art. 67 del reglamento afectaba el **derecho al trabajo, la estabilidad laboral** y los principios de **intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales**, previstos en los Arts. 33, 61.7, 229 en su segundo inciso y 326.2 de la CRE.

La Corte resaltó que la estabilidad laboral implica que los servidores públicos solo pueden ser desvinculados cuando se configure alguna de las causales previstas expresamente en la ley, y no en virtud de disposiciones reglamentarias. La “*compra de renuncia obligatoria*” desnaturaliza el concepto mismo de renuncia, ya que esta debe surgir de la libre y voluntaria decisión del trabajador. Convertir una renuncia en obligatoria es una contradicción en los términos, pues supone imponer al servidor público una desvinculación forzada bajo el disfraz de una figura que, en esencia, requiere consentimiento.

Adicionalmente, la Corte señaló que al establecer la obligatoriedad de la renuncia con indemnización, las normas impugnadas convertían derechos reconocidos como irrenunciables en renunciables y derechos declarados intangibles en tangibles. En este sentido, recordó la jurisprudencia sentada en la sentencia No. 26-18-IN/20, en la que ya se declaró inconstitucional una disposición similar introducida mediante el Decreto Ejecutivo 813 en el régimen de la LOSEP, justamente porque la obligatoriedad atentaba contra la previsibilidad, la estabilidad laboral y la seguridad jurídica de los servidores públicos.

La Corte determinó que el Art. 67 vulneraba directamente el derecho al trabajo, al permitir la cesación definitiva de funciones sin que medie la voluntad del servidor. Se concluyó que la figura de la compra de renuncia obligatoria constituye una forma de desvinculación unilateral y arbitraria, contraria a los principios de intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales. En consecuencia, la norma fue declarada inconstitucional también por razones de fondo.

2.3. Tercer problema jurídico: igualdad y no discriminación



Oficio Nro. AME-CAJ-2025-0062-O

Quito, D.M., 28 de agosto de 2025

El tercer problema jurídico se enfocó en examinar si la compra de renuncias obligatoria establecida en el reglamento generaba un **trato desigual injustificado** entre los servidores públicos sujetos a la LOSEP y aquellos regidos por la LOEP, lo que supondría una vulneración de los Arts. 11.2 y 66.4 de la CRE, que garantizan el derecho a la igualdad y no discriminación.

La Corte explicó que para que exista una violación a la igualdad, primero debe existir una situación de **comparabilidad** entre dos grupos de personas en condiciones semejantes. Solo en ese contexto podría verificarse si hubo un trato diferenciado injustificado. Al analizar el caso, el Tribunal constató que los servidores regidos por la LOSEP y por la LOEP pertenecen a regímenes laborales distintos, con ámbitos de aplicación, prerrogativas y finalidades diferenciadas reconocidas expresamente por la CRE. Mientras que la LOSEP regula el régimen general del servicio público, la LOEP regula de manera específica las relaciones laborales en las empresas públicas, las cuales tienen como finalidad la gestión de sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos.

En virtud de esta diferenciación estructural, la Corte determinó que no es posible establecer una comparación válida entre ambos grupos de servidores, pues sus condiciones laborales se sustentan en marcos normativos distintos y no asimilables. Al no configurarse el elemento de comparabilidad, el análisis de igualdad no superó su primera etapa, lo que llevó a descartar la existencia de discriminación.

Resolución: La Corte concluyó que los artículos impugnados no vulneraban el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que no existía una situación equiparable entre los servidores públicos regidos por la LOSEP y aquellos regidos por la LOEP; por tanto, este cargo fue desestimado.

3. Efectos y conclusiones

En lo que respecta a los efectos de la decisión, la Corte Constitucional recordó que, conforme al Art. 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), las sentencias emitidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad tienen efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De igual manera, el Art. 96 de la misma ley dispone que la declaratoria de inconstitucionalidad expulsa las normas impugnadas del ordenamiento jurídico a partir de la publicación de la sentencia, sin que se produzca un reconocimiento o alteración de situaciones individuales consolidadas con anterioridad.

En aplicación de estas disposiciones, la Corte estableció que la inconstitucionalidad de los Art. 58.1 y 67 del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP surte efectos **ex nunc**, es decir, desde la publicación de la sentencia en adelante. Por consiguiente, a partir de dicho momento quedó prohibida la utilización de la figura de la compra de renuncia.



Oficio Nro. AME-CAJ-2025-0062-O

Quito, D.M., 28 de agosto de 2025

obligatoria con indemnización como mecanismo de cesación de funciones en las empresas públicas, y las normas cuestionadas fueron expulsadas definitivamente del ordenamiento jurídico ecuatoriano. De esta manera, se busca garantizar la seguridad jurídica y la previsibilidad normativa, evitando que continúe aplicándose un régimen incompatible con la Constitución.

En conclusión, la Sentencia No. 25-22-IN/25 de la Corte Constitucional reafirma el principio de reserva de ley como salvaguarda esencial para que los derechos fundamentales, en especial los laborales, solo sean regulados mediante leyes orgánicas emitidas por la Asamblea Nacional. Ratifica que el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la intangibilidad de los derechos de los servidores públicos son principios inderogables, y declara inconstitucional la figura de la compra de renuncia obligatoria con indemnización, por considerarla contraria a la esencia de los derechos laborales y a la estabilidad en el sector público. Este fallo, de carácter vinculante, obliga a todas las instituciones y empresas públicas a revisar y adecuar sus reglamentos para eliminar cualquier disposición similar.

Con todo lo anteriormente mencionado, la AME da cumplimiento a lo ordenado en el numeral 3 de la parte resolutiva de la Sentencia No. 25-22-IN/25, dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la cual se dispone que esta Asociación, en su calidad de entidad asociativa nacional, difunda el contenido íntegro y el análisis jurisprudencial de la referida sentencia a todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

En caso de requerir asesoría específica sobre esta temática, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la AME se encuentra presto para atender sus inquietudes.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,
LOS MUNICIPIOS SOMOS LA PATRIA

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Andrea Salome Morocho Cayamcela
COORDINADORA DE ASESORIA JURIDICA, ENCARGADA

Referencias:

- AME-CA-2025-0483-E



Oficio Nro. AME-CAJ-2025-0062-O

Quito, D.M., 28 de agosto de 2025

Anexos:

- 0483-corte_constitucional-remite_sentencia_nro_25-22-in0744349001750952772.pdf
- 0483-anexos0086416001750952773.pdf

Copia:

Señora Ingeniera
Jenny Marcela Almeida Martinez
Coordinadora Regional - Unidad Técnica Regional 1, Enc.

Señorita Abogada
Luisana Daniela Becerra Bonilla
Coordinadora Regional - Unidad Técnica Regional 2

Señora Ingeniera
Andrea Verónica Aguilar Flores
Coordinadora Regional - Unidad Técnica Regional 3

Señor Abogado
Eduardo Humberto Hernandez Quijano
Coordinador Regional - Unidad Técnica Regional 4

Señor Magíster
Johann J. Pesantes Zelaya
Coordinador Regional - Unidad Técnica Regional 5, Enc.

Señor Magíster
Cristian Geovanny Cobos Guillen
Coordinador Regional - Unidad Técnica Regional 6

Señora Licenciada
Dunia Marisol Bustamante Vivanco
Coordinadora Regional - Unidad Técnica Regional 7, Enc.

Señora Abogada
Karin del Rocío Jaramillo Ochoa
Directora Nacional de Asesoría Jurídica

Señora Abogada
Carla Jeanella Hernandez Pincay
Analista de Asesoría Jurídica 3

Señora Abogada
Abenell Victoria Hinojosa Felix
Coordinadora de Contratación Pública

Señor Abogado
Omar Sebastian Proaño Rojas
Asistente de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica

op

