



Quito, D. M., 20 de junio de 2018

**DICTAMEN N.º 001-18-DRC-CC**

**CASO N.º 0002-18-RC**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El doctor José Serrano Salgado, en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional, el 7 de marzo de 2018, presentó ante la Corte Constitucional la solicitud del proyecto de modificaciones respecto a los artículos 229 y 326, numeral 16 de la Constitución de la República, presentado por un grupo de asambleístas, a fin de que este Organismo determine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero el Título IX de la Constitución de la República es el que corresponde a la propuesta planteada. El caso ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 0002-18-RC.

El secretario general del Organismo, el 8 de marzo de 2018, certificó que, con relación al caso, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, dejó constancia que la causa tiene relación con los casos N.º 0001-17-RC, 0003-15-RC, 0001-15-CP, 0001-14-RC y 0008-16-IN y otros acumulados.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por las juezas Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y el juez Francisco Butiñá Martínez, mediante auto de 12 de abril de 2018, admitió a trámite la causa.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 24 de abril de 2018, correspondió el conocimiento del presente caso al juez Alfredo Ruiz Guzmán. El referido juez, mediante providencia dictada el 24 de mayo de 2018, avocó conocimiento de la causa y dispuso poner en

conocimiento de la ciudadanía la propuesta de reforma constitucional a través de la publicación de la referida providencia en el Registro Oficial y en uno de los medios escritos de comunicación de circulación nacional. Adicionalmente, ordenó la notificación del auto a la Presidencia de la República, Asamblea Nacional y Procuraduría General del Estado.

### **Contenido del proyecto de modificación constitucional propuesto por las y los asambleístas nacionales**

En el proyecto de modificación constitucional, las y los asambleístas proponentes sostienen que, a partir de las enmiendas a los artículos 229 y 326, numeral 16 de la Constitución de la República, realizadas por la Asamblea Nacional y publicadas en el Registro Oficial N.º 653 de 21 de diciembre de 2015

... se generó dos regímenes aplicables a las trabajadoras y trabajadores que realizan una misma actividad laboral, según la fecha de su ingreso al sector público: por un lado, se sujetan a las leyes que rigen el sector público, y por otro lado, al Código de Trabajo. De esta manera, si la trabajadora o trabajador se incorporó a prestar sus servicios antes de la entrada en vigor de las Enmiendas se le aplica el Código de Trabajo; pero si se vincula con posterioridad a la vigencia de las mismas Enmiendas le ampara la Ley Orgánica de Servicio Público. Con lo cual coexisten dos tipos de personas trabajadores que realizan una misma actividad laboral; una sujeta al Código de Trabajo, y otra a la Ley del Servicio Público.

En este contexto, refieren que la diferenciación antes señalada, tendría afectación directa en los derechos de las y los trabajadores:

... ya que el derecho a la organización tiene un contenido diferente en la Ley del Servicio Público, excesivamente restrictivo en relación con lo previsto en el Código de Trabajo. Con lo cual las trabajadoras y trabajadores sujetos a la Ley del Servicio Público gozan de un derecho a la organización completamente reducido respecto al regulado por el Código de Trabajo, quedando en situación de discriminación frente a quienes están sometidos a este Código.

Así también, señalan que los artículos enmendados en el año 2015, vulnerarían “derechos fundamentales, la Constitución y normas internacionales”, generando discriminación entre las y los trabajadores que prestan un mismo servicio, pero que, por pertenecer a dos regímenes distintos, no gozan de los mismos derechos y





protecciones. En este contexto, afirman que las normas enmendadas, actualmente vigentes, contrarían los artículos 11, numerales 2 y 8 y 66, numeral 4 de la Constitución de la República.

Por otra parte, refieren que:

... la Comisión de Expertos de la OIT ha observado: (1) que constató con preocupación que la adopción de las Enmiendas de 2015 supone, en el estado actual de la legislación, incumplimiento de los artículos 4 y 6 del Convenio que reconoce el derecho de negociación colectiva de las trabajadoras y trabajadores del sector público que no prestan sus servicios en la administración del Estado; y, (2) que, en virtud de las mencionadas disposiciones del Convenio, todos las trabajadoras y trabajadores del sector público que no trabajan en la administración del Estado (por ejemplo los empleados de empresa públicas, los empleados municipales y los de entidades descentralizadas, los docentes del sector público y el personal del sector de los transportes) deben poder gozar del derecho de negociación colectiva.

Finalmente, manifiestan que:

... es evidente la necesidad de restablecer los derechos de las trabajadoras y trabajadores en el marco de relaciones que sean justas y acordadas con sus empleadores, en las que la norma jurídica y la autoridad laboral constituyan verdaderas garantías y garantes para un desarrollo económico y social; más, si la Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que el derecho a la contratación colectiva constituye un elemento importante en la democracia social y ha realizado la invitación para que el Gobierno nacional reabra un debate de fondo con las organizaciones sindicales con miras al restablecimiento de la negociación colectiva para todas las categorías de trabajadoras y trabajadores del sector público abarcados por el Convenio ...

Así las cosas, concluyen al afirmar que es fundamental reformar los artículos 229 y 326, numeral 16 de la Constitución de la República, “... observando para el efecto el procedimiento de enmienda, en estricta observancia a los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 441 de la Norma Suprema”.

### **Intervención de la Presidencia de la República**

Mediante escrito presentado el 18 de abril de 2018, comparece la doctora Johana Pesántez Benítez, en su calidad de secretaria general jurídica de la Presidencia de

la República y delegada del presidente de la República, y designa a los profesionales del derecho a intervenir en la presente causa. Adicionalmente, señala casillero constitucional para recibir notificaciones.

### *Amicus Curiae*

Mediante escrito presentado el 20 de abril de 2018, comparecen Rosa Angélica Argudo Coronel, Francisco Marcelo Solórzano Avilés, Edison Fernando Ibarra Serrano y Jaime Arciniega Aguirre, en sus calidades de representantes legales de la Confederación Ecuatoriana de Trabajadores y Organizaciones de la Seguridad Social; Confederación de Trabajadores del Sector Público del Ecuador; Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas; y, Confederación Sindical del Ecuador, respectivamente. En lo principal, manifiestan que las reformas a los artículos 229 y 326, numeral 6 de la Constitución de la República del año 2015, no corresponden con lo dispuesto en los Convenios 87 y 89 de la OIT. En este contexto, sostienen que la mentada reforma constitucional resultó regresiva para los derechos de los trabajadores.

Así pues, afirman que la actual propuesta de modificación constitucional resulta acorde a los Convenios 87 y 89 de la OIT y las recomendaciones y observaciones efectuadas al Ecuador sobre los temas de libertad sindical y contratación colectiva.

Por otra parte, señalan que la propuesta de modificación constitucional no altera, ni modifica la estructura del Estado, ni menoscaba o restringe derechos, sino que, "... por el contrario su propósito es armonizar la normativa constitucional en cuanto a los derechos de libertad sindical y contratación colectiva, reconocidos y garantizados por la Constitución de Montecristi, a través de su bloque de convencionalidad, específicamente los Convenios 87 y 89 de la Organización Internacional de Trabajo ...".

Finalmente, solicitan que la Corte Constitucional emita dictamen de favorabilidad, a efectos de que la Asamblea Nacional tramite y apruebe las modificaciones constitucionales propuestas.





## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

De conformidad con lo establecido en los artículos 443<sup>1</sup> de la Constitución de la República y 99<sup>2</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente para emitir dictamen respecto a la calificación del procedimiento que debe seguirse cuando se pretende modificar el texto de la Constitución a solicitud de la presidenta o presidente de la República, Asamblea Nacional o la ciudadanía. Es decir, a la Corte Constitucional le corresponde determinar cuál de las vías previstas en la Constitución –enmienda, reforma parcial o asamblea constituyente– es la que corresponde conforme al contenido de la solicitud enviada por el proponente.

En relación a las propuestas de modificación constitucional que corren por iniciativa de un grupo de asambleístas, el artículo 100 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina:

Art. 100.- Todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, de acuerdo en los siguientes casos:

3. Cuando la iniciativa provenga de la Asamblea Nacional, antes de dar inicio al proceso de aprobación legislativa.

En definitiva, los artículos en referencia, establecen de manera clara la competencia que le asiste a la Corte Constitucional dentro del proceso de reforma constitucional, cuando la propuesta de modificación es presentada por un grupo de asambleístas.

<sup>1</sup> Constitución de la República. “Art. 443.- La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este capítulo corresponde en cada caso.

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “Art. 99.- Modalidades de control constitucional.- Para efectos del control constitucional de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales, la Corte Constitucional intervendrá a través de los siguientes mecanismos:

1. Dictamen de procedimiento.

2. Sentencia de constitucionalidad de la convocatoria a referendo.

3. Sentencia de constitucionalidad de las enmiendas, reformas y cambios constitucionales.

## **Naturaleza, objeto y alcance de los procedimientos de reforma a la Constitución de la República**

Tomando en consideración que la competencia de la Corte Constitucional dentro el proceso de reforma a la Constitución de la República se circunscribe a determinar, en función del contenido de la propuesta de modificación, cual es el procedimiento que corresponde para la tramitación de la misma; es menester hacer referencia a la naturaleza, objeto y alcance de dichos procedimientos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en el dictamen N.º 001-14-DRC-CC, de manera clara determinó que los mecanismos de reforma a la Constitución, responden a la perspectiva del constituyente en el sentido que las normas deben actualizarse en concordancia con la realidad, razón por la cual, tales mecanismos se convierten en garantías constitucionales que permiten la adaptación sucesiva a las realidades cambiantes, evitando interrupciones en el régimen constitucional.

Así pues, la Corte, sobre la base de los artículos 441, 442 y 444 de la Constitución de la República determinó que existen tres procedimientos gradados para modificar el texto constitucional, a saber: enmienda, reforma parcial y asamblea constituyente.

En tal sentido, precisó que la enmienda constituye el procedimiento menos riguroso, el cual procede en los casos en que la modificación, supresión o incorporación de uno o varios artículos no alteren la estructura de la Constitución; el carácter y elementos constitutivos del Estado; no establezcan restricciones a los derechos y garantías constitucionales; y no alteren el procedimiento de reforma a la Constitución.

De igual forma, en el dictamen N.º 002-16-DRC-CC, esta Corte señaló que la enmienda constitucional se distingue de los otros procesos de reforma, en razón del efecto que persigue, puesto que, respeta el espíritu del constituyente al proponer cambios no significativos al texto constitucional, y cuyo objetivo principal tiende a garantizar la efectividad de la Norma Suprema en aspectos concretos y puntuales de relevancia constitucional que no impliquen modificaciones sustancialmente complejas.





Así, la reforma de la Constitución vía enmienda, puede ser propuesta por la presidenta o presidente de la República o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral; en ambos casos, la propuesta de enmienda opera vía referéndum.

Así también, procede la enmienda del texto de la Constitución, a solicitud de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. En este caso, la solicitud de enmienda opera a través del correspondiente trámite legislativo, de acuerdo con lo que disponga la Corte Constitucional en su dictamen –tal como aconteció en las enmiendas realizadas en el año 2015, respecto de las cuales esta Corte emitió el dictamen N.º 001-14-DRC-CC–. Dicho procedimiento consiste en la discusión del proyecto mediante dos debates, siendo que el segundo debate debe realizarse en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. En este caso, para la aprobación de la enmienda se requiere el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

En relación a la reforma parcial, la Corte precisó que a través de este mecanismo es posible efectuar modificaciones a la estructura de la Constitución o al carácter o elementos constitutivos del Estado, sin que esto pueda implicar una restricción de derechos o garantías constitucionales ni una modificación al procedimiento de reforma a la Constitución –en sentido amplio–. Al respecto, la Corte señaló que las características y los elementos constitutivos del Estado, se encuentran contenidos en la propia Constitución, de los artículos 1 al 9; y, la reforma a la Constitución se haya regulado en los artículos 441 a 444 *ibídem*.

Respecto al trámite de reforma parcial de la Constitución, es la Asamblea Nacional la cual tiene la atribución para llevarlo a cabo; y procede a iniciativa de la presidenta o el presidente de la República, a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. De igual manera, en estos casos, es obligatorio el dictamen previo de procedimiento de la Corte Constitucional.

Este tipo de reforma se tramita mediante dos debates, siendo que, el segundo debe realizarse al menos noventa días después del primero. Así, una vez que tenga lugar la aprobación legislativa, corresponde la convocatoria a referéndum dentro de los cuarenta y cinco días siguientes. En tal sentido, para que proceda la reforma constitucional, se requiere al menos la mitad más uno de los votos válidos.

Finalmente, el tercero y más riguroso de los mecanismos de modificación de la Constitución, es la Asamblea Constituyente. Este se activa cuando la modificación que se pretende implica una restricción en los derechos o garantías constitucionales, o cuando altera el procedimiento de reforma de la Constitución –nuevamente, en sentido amplio–. Al igual que en los casos anteriores, la legitimación activa corre por cuenta de la presidenta o presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En este caso, corresponde a la Corte Constitucional, dentro del dictamen respectivo, verificar que la propuesta incluya la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral para su designación. Una vez discutido y aprobado por la Asamblea Constituyente, el proyecto de nueva constitución requerirá ser ratificado mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

Así las cosas, la Corte precisa que los procedimientos de reforma a la Constitución, en cualquiera de sus formas, constituyen procedimientos complejos, más agravados que aquellos destinados a establecer cambios en normas de inferior jerarquía, que comprenden distintas fases. Dichos procedimientos dan inicio con la respectiva propuesta de modificación del texto constitucional y la consecuente determinación de la Corte Constitucional respecto a la vía mediante la cual corresponde la modificación propuesta.

### **Análisis constitucional de la propuesta presentada**

En el caso que nos ocupa, un grupo de asambleístas presentan ante la Corte Constitucional una propuesta de modificación constitucional que, en su criterio, debería seguir la vía de enmienda constitucional, conforme lo dispuesto en el







artículo 441, numeral 2 de la Constitución de la República. Así las cosas, corresponde a esta Corte determinar si la propuesta de modificación es susceptible de tramitarse conforme al trámite sugerido por los proponentes; o, en su defecto, precisar cuál es la vía de reforma que corresponde.

**Propuesta de enmienda de los artículos 229 y 326, numeral 16 de la Constitución de la República.**

<b>Artículo 229 Vigente</b>	<b>Artículo 229 Propuesta</b>
<p><b>Art. 229.-</b> Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.</p> <p>Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</p> <p>La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.</p>	<p><b>Art. 229.-</b> Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.</p> <p>Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.</p> <p><i>Las servidoras y servidores públicos que ejerzan funciones de representación legal, institucional, miembros de directorio, juntas, consejos o cuerpos colegiados similares, gerentes, direcciones generales, asesorías y auditoría, sus relaciones laborales y ejercicio de funciones se regirán por las leyes de la administración pública.</i></p>

	La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.
<b>Artículo 326</b>	<b>Artículo 326</b>
<b>Numeral 16 Vigente</b>	<b>Numeral 16 Propuesta</b>
<p>Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...)</p> <p>16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales y demás servidores públicos, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Bajo este régimen, los servidores públicos tendrán derecho a la organización para la defensa de sus derechos, para la mejora en la prestación de servicios públicos, y a la huelga de conformidad con la Constitución y la ley. En virtud de que el Estado y la administración pública tienen la obligación de velar por el interés general, sólo habrá contratación colectiva para el sector privado.</p>	<p>Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...)</p> <p><i>16. En todas las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado donde haya participación de recursos públicos, quienes no se encuentran determinados en la categorización contemplada en el tercer inciso del artículo 229 de la Constitución, serán trabajadores estatales amparados por el Código de Trabajo.</i></p>
<b>DISPOSICIÓN DEROGATORIA</b>	
Derógase la Disposición transitoria primera, contenida en el paquete de enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de	



diciembre de 2015 y publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015.

A efectos de calificar el procedimiento que corresponde seguir para la propuesta de modificación constitucional, esta Corte formula el siguiente problema jurídico:

**¿Cuál de los procedimientos establecidos en el Capítulo tercero, Título IX de la Constitución de la República, debe seguir la propuesta de modificación constitucional contenida en el proyecto normativo presentado por el grupo de asambleístas?**

Las y los asambleístas proponentes consideran que las modificaciones constitucionales propuestas deben seguir el trámite correspondiente a la enmienda constitucional, ya que, a su juicio, no alteran la estructura fundamental de la Constitución, ni el carácter y elementos constitutivos del Estado, ni tampoco establecen restricciones a los derechos y garantías constitucionales. En tal sentido, señalan que la propuesta de reforma guardaría relación con la restitución del derecho al trabajo de las trabajadoras y trabajadores del sector público; y, en tal razón, afirman que la misma es congruente con los principios y valores que inspiraron la Constitución de 2008.

Refieren que "... mediante la presente Enmienda constitucional no se está alterando la parte orgánica ni la parte dogmática de la Constitución, sino que más bien se están adoptando las medidas constitucionales necesarias para garantizar el derecho al trabajo de las trabajadoras y trabajadores del sector público..." (sic).

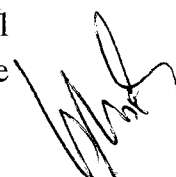
Como puede advertirse del texto de la propuesta de modificación constitucional, la intención de las y los asambleístas proponentes, radica en sustituir la regulación constitucional constante a partir de las enmiendas a la Constitución realizadas por la Asamblea Nacional en el año 2015, en razón de las cuales, dicho órgano legislativo derogó el efecto diferenciador que daba lugar a la aplicación de una normativa distinta en la regulación de las relaciones laborales de las personas que trabajan en el sector público.

En su lugar, las y los asambleístas pretenden establecer una regulación diferente, tanto a la de la Constitución original, como a la enmendada. Así, los proponentes no pretenden dejar de lado el trato idéntico en tanto al régimen para todos los servidores y servidoras del sector público, como se encuentra establecido actualmente en el artículo 229, enmendado. Tampoco buscan que la Constitución establezca una diferenciación entre obreros y demás trabajadores del sector público, como lo disponía el artículo 229 de la Constitución antes de ser enmendado. En su lugar, proponen que todas las servidoras y servidores que no “... ejerzan funciones de representación legal, institucional, miembros de directorio, juntas, consejos o cuerpos colegiados similares, gerentes, direcciones generales, asesorías y auditoría...”, pasen a ser regulados por el Código del Trabajo. Por otro lado, proponen que se elimine la limitación establecida en el artículo 326, número 16 de la Constitución para la contratación colectiva de las servidoras y servidores públicos.

Queda claro entonces que, la propuesta de modificación en análisis, pretende sustituir las enmiendas constitucionales operadas en el año 2015, aprobadas por la Asamblea Nacional conforme al artículo 441 número 2 de la Constitución, respecto de las cuales, la Corte Constitucional emitió un dictamen previo –en el caso N.º 0001-14-RC, dictamen N.º 001-14-DRC-CC–. Por lo tanto, tomando en consideración que la materia o contenido de la propuesta de modificación guarda relación con lo analizado por la Corte Constitucional en un caso previo, corresponde considerar los criterios expuestos en dicho dictamen.

Así las cosas, encontramos que en el dictamen N.º 001-14-DRC-CC, la Corte Constitucional razonó que todas las personas que trabajan dentro del sector público, tanto las que se hallan sujetas al Código de Trabajo, cuanto a las que se hallan sujetas a la normativa de la administración pública están situadas en una condición semejante, en tanto prestan su contingente dentro del sector público y en relación con el mismo sujeto empleador que es el Estado.

De igual forma, la Corte razonó que la diferenciación respecto a la normativa que regulaba las situaciones laborales antes que opere la enmienda, obedecía a la consideración que quienes estaban sujetos al Código del Trabajo, en el desempeño de sus actividades, realizaban actividades preponderantemente





físicas; a diferencia del resto de servidores públicos, quienes se hallaban sometidos a las normas que rigen la administración pública, por prestar servicios relacionados con actividades preponderantemente intelectuales.

A partir de aquello, y sobre la base del principio de igualdad, la Corte Constitucional razonó que:

... la configuración de las normas constitucionales sobre los regímenes laborales de las personas que trabajan en relación de dependencia del sector público denotan una distinción injustificada en cuanto a la aplicación normativa de las obreras y obreros del sector público, puesto que ambos destinatarios prestan su contingente el sector público, teniendo al Estado como su empleador, sin que exista una razón constitucional para mantenerla...

En el mismo sentido, la Corte Constitucional precisó que, quienes realizan actividades físicas como intelectuales dentro del sector público, asumen un rol de servidores públicos; por tanto, están obligados a observar los principios constitucionales que rigen el servicio público en el país, a saber, eficacia, eficiencia, calidad, etc. Así, indicó que “[t]anto los obreros como las demás personas que prestan sus actividades laborales en el sector público están sujetas a los mismos principios, por tanto, no existe una justificación para una aplicación diferenciadora de la normativa que rige sus relaciones laborales, puesto que todos parten de una misma categoría servidores públicos...”.

Por otra parte, la Corte Constitucional, sobre la base del principio *pro operario*, señaló que, mediante la distinción no justificada en cuanto a la aplicación de una normativa diferente a las obreras y obreros del sector público, se afecta su acceso a derechos que les asisten a los demás servidores públicos desarrollados en la normativa infra constitucional. Así señaló:

Aquello se ve evidenciado dentro del impedimento que los trabajadores regidos por el Código del Trabajo en el ámbito de la administración pública tienen en cuanto al acceso a la carrera administrativa, lo cual se encuentra expresamente reconocido en la Constitución de la República, cuando en su artículo 228 reconoce este derecho de los funcionarios públicos, al cual se ven impedidos de acceder los trabajadores que se encuentran regidos por el Código del Trabajo.

Así las cosas, la Corte Constitucional determinó que la propuesta de reforma presentada el año 2014 y adoptada en el 2015, respecto a los artículos 229 y 326, numeral 16 de la Constitución de la República:

... no altera la estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado ecuatoriano; de igual forma, no establece restricciones a derechos o garantías constitucionales, más bien fomenta una igualdad material en cuanto a la aplicación de la ley a todos los servidores públicos, y finalmente no modifican el procedimiento de reforma de la Constitución; por tanto, procede que estas propuestas se lleven a efecto a través de enmienda constitucional determinada en el artículo 441 numeral 2 de la Constitución de la República.

Del contenido de la enmienda propuesta en el caso en estudio, este Organismo advierte que la modificación objeto del dictamen N.º 001-14-DRC-CC tuvo cabida dentro de la Constitución de 2008 que diseñó el modelo de Estado vigente y que establecía la configuración y regulación de los servidores públicos respecto al marco normativo infra-constitucional que regía sus relaciones laborales, sin que dicho modelo de Estado haya variado desde la expedición de la Constitución a los momentos actuales. En el mismo sentido, la enmienda que ahora se analiza, no efectúa modificaciones estructurales a la Constitución, ni cambia los elementos constitutivos del Estado. Ello, puesto que, el cambio de una regulación constitucional respecto al régimen normativo que le es aplicable a los servidores públicos, en nada incide o altera de forma directa o indirecta “... contenidos en la propia Constitución en sus artículos del 1 al 9”, en los términos establecidos en el dictamen N.º 001-11-DRC-CC.

Así también, de la lectura de la propuesta de modificación constitucional, la Corte advierte que los proponentes no han expresado la intención de modificar el procedimiento de reforma a la Constitución, establecido en el Capítulo Tercero del Título IX de la Constitución.

Por último, corresponde determinar si la modificación constitucional que se pretende establecer, y que, a criterio de los proponentes, procede vía enmienda, conforme a lo señalado en el artículo 441 número 1 de la Constitución, comporta una restricción de derechos y garantías constitucionales.





Para tal efecto, esta Magistratura considera oportuno retomar el análisis expuesto por la Corte Constitucional en el dictamen N.º 001-14-DRC-CC, en el sentido que, la *ratio* del mismo, respecto a la eliminación de la distinción de los dos regímenes aplicables para las personas que trabajan para el sector público, se sustentó en que la modificación avanzaba en términos de igualdad formal. En estas condiciones, resulta necesario, a efectos del presente análisis, verificar si un cambio como el propuesto se encuentra en el área del contenido del derecho que resulta limitable sin llegar a constituir una restricción –esto es, llegar al punto de desnaturalizar el derecho en cuestión–.

Así pues, en primer lugar, es oportuno partir de la consideración de que no existen derechos constitucionales cuyo ejercicio esté permitido de forma absoluta, lo cual obliga a la Corte a distinguir entre restricciones y limitaciones. En efecto, en atención al carácter no absoluto del ejercicio de los derechos constitucionales, esta Corte considera que un derecho constitucional, tanto en su configuración como en su desarrollo, admite limitaciones en su ejercicio, sin que aquello implique, *per se*, una restricción de derechos, puesto que la restricción tiene lugar en el evento que la regulación afecte o menoscabe el contenido mínimo que caracteriza el derecho y que lo hace materialmente ejecutable, hasta el punto en que tal menoscabo conlleva la anulación o desaparición del derecho o simplemente lo despoja de sus características hasta hacerlo irreconocible<sup>3</sup>. Cabe señalar que, al tratarse de una modificación constitucional, a ser adoptada en ejercicio del poder constituyente derivado o de reforma constitucional, no es viable establecer más estadios de interdicción que éste, como sí sucede respecto de otras medidas –como leyes o normas de inferior jerarquía–, la que tienen que respetar otros principios, como el de proporcionalidad o la prohibición de adoptar medidas injustificadamente regresivas<sup>4</sup>.

Sobre esta base, la Corte considera que, si bien en el dictamen N.º 001-14-DRC-CC, la Corte analizó que la configuración de un solo régimen normativo general para regular las relaciones laborales de las personas que trabajan sobre el sector público se asienta sobre la base del principio de igualdad y *pro operario*; no es menos cierto que una nueva modificación a los regímenes es viable, mientras se

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 005-17-SIN-CC, caso N.º 0019-12-IN.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo, Corte Constitucional, sentencia N.º 002-18-SIN-CC, casos 0035-15-IN y acumulados; sentencia N.º 048-13-SCN-CC, casos N.º 0179-12-CN y acumulados.

encuentre fuera del área del ejercicio del derecho que corresponda a su contenido mínimo. También a la consideración realizada por el constituyente respecto al principio de igualdad, en el sentido que, dicho principio no implica un tratamiento uniforme, sino, un trato diferenciado cuando las situaciones particulares de cada caso lo justifiquen<sup>5</sup>. Así pues, en principio, ni la configuración instituida en el 2008, ni la configuración adoptada en el 2015, aparecen restrictivas respecto de derechos o garantías constitucionales.

En este sentido, esta Corte considera que el hecho de pretender establecer una nueva regulación constitucional que establezca la configuración de dos regímenes normativos para regular a las personas que prestan su contingente laboral dentro del servicio público, en la medida que dicha diferenciación obedezca a las circunstancias propias de sus actividades que desempeñan los servidores públicos, no implica la afectación del núcleo duro del derecho a la igualdad o del derecho al trabajo, hasta el punto de volverlos materialmente impracticables.

En este contexto, y siguiendo las consideraciones que subyacen al derecho a la igualdad, este Organismo considera oportuno precisar que, la configuración de los dos regímenes puede tener implicaciones diversas para los servidores públicos que se insertan en uno u otro régimen, respecto a modalidades de contratación y formas de terminación de la relación laboral, licencias, períodos de vacaciones, estabilidad laboral; las que, en ciertos casos pueden ser más beneficiosas para uno de los dos regímenes; y, en otros, puede ser lo contrario. Estas variaciones en las condiciones en que se desarrolla la relación entre el trabajador y el empleador –para este caso, el Estado– responden en su gran mayoría a los mandatos establecidos por el legislador en ejercicio de su potestad de regular la conducta de los sujetos dentro del Estado, en desarrollo de las normas constitucionales. En este sentido, no es dable que esta Corte Constitucional evalúe las ventajas y desventajas establecidas en la ley para uno u otro régimen, si es la Constitución la que determina la validez de los contenidos de la ley y no al contrario.

---

<sup>5</sup> Al respecto véase Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 344-16-SEP-CC, caso N.º 1180-10-EP, sentencia N.º 004-14-SCN-CC, caso N.º 0072-14-CN, entre otras.





Por lo tanto, esta Corte Constitucional no observa en qué medida retomar la configuración de dos regímenes para las personas que laboran en el sector público, comporte por sí misma una anulación de los derechos de los trabajadores que se insertan en uno u otro régimen; o de algún derecho o garantía constitucional que impida tramitar la modificación constitucional propuesta vía enmienda.

Corresponde ahora hacer referencia al segundo efecto normativo de la propuesta de modificación presentada. Este es, como ya ha sido indicado, el permitir nuevamente que exista contratación colectiva en instituciones del sector público –pues, en términos prácticos, eliminó la limitación establecida por la enmienda al artículo 326, número 16 de la Constitución de la República–.

Al respecto, corresponde indicar que el cambio propuesto constituye una ampliación respecto de la normativa previamente indicada en términos de quienes pueden negociar y firmar contratos colectivos de trabajo; y, además, es congruente con la propuesta de extender el régimen laboral del Código del Trabajo a todos los servidores y servidoras no contemplados en el artículo 229, como se lo pretende modificar. Corresponde señalar además, que la mención efectuada en la norma previamente enmendada, correspondiente al “interés general”, no puede ser entendida, por ella misma, como una alusión a derechos constitucionales que se verían restringidos. En el contexto del análisis de la prohibición de adoptar medidas regresivas, la Corte se refirió al particular del siguiente modo:

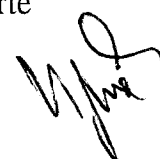
Como se ha indicado, el principio de desarrollo progresivo demanda del Estado un alto grado de carga probatoria y argumentativa respecto de la inexistencia de otros medios para **lograr el fin propuesto** por la medida regresiva, el cual **únicamente puede basarse en un estatus de mayor protección de la totalidad de derechos reconocidos en la Constitución y/o instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Ello excluye por insuficiente, la mera mención del “interés general”** [...]. Para que la justificación se considere plena, se debe argumentar de forma técnica y sustentada cómo la disminución del derecho está orientada a la elevación del estatus de protección del conjunto de derechos<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 002-18-SIN-CC, casos N.º 0035-15-IN y acumulados.

Ahora bien, esta Corte no desdice que la limitación actualmente establecida pueda proteger uno o más fines constitucionalmente válidos, entre los que se halla, claro está, la protección de los derechos constitucionales –lo cual, en principio, podría formar parte de la discusión pública al momento de dar trámite a los cambios constitucionales propuestos–; sin embargo, la referencia al interés general en la disposición constitucional es, en el mejor de los casos, mediata. Al no verificarse uno o más derechos que de forma directa y concreta se vean restringidos por la eliminación de la limitación a la contratación colectiva, es viable tramitar la modificación por la vía de enmienda constitucional.

En razón de lo expuesto, esta Corte determina que tanto la modificación propuesta respecto de los artículos 229, 326, numeral 16 y Disposición Derogatoria introducida por medio de las enmiendas a la Constitución de la República operadas en el año 2015; procede efectuarla conforme lo sugerido por los proponentes; esto es, vía enmienda constitucional, y conforme al trámite previsto en el artículo 441 número 2 de la Constitución de la República.

Ahora bien, esta Corte destaca, como lo hizo en el contexto del dictamen N.º 001-14-DRC-CC, que deja a salvo el control constitucional respecto de cualquier acto normativo posterior que emita la Asamblea Nacional en el tratamiento de la propuesta de reforma de la Constitución analizada en este dictamen, conforme lo establecido en el artículo 99 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 106 del mismo cuerpo legal, bajo la premisa constitucional contenida en el artículo 436 numeral 1 que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control e interpretación constitucional. Adicionalmente, en el marco de las competencias constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, la Asamblea Nacional deberá mantener informada a la Corte Constitucional del proceso de ejecución de este dictamen.



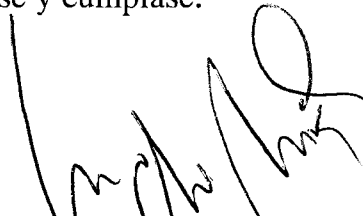


### **III. DECISIÓN**

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 expide el siguiente

#### **DICTAMEN**

1. La propuesta de modificación constitucional puesta a conocimiento de la Corte Constitucional, procede vía enmienda constitucional y debe ser tramitada conforme a lo señalado en el artículo 441 número 2 de la Constitución de la República.
2. La Asamblea Nacional informará a la Corte Constitucional sobre cualquier acto normativo o administrativo con efectos generales adoptados en el marco del cumplimiento de este dictamen.
3. La Corte Constitucional deja a salvo el control de constitucionalidad, respecto de cualquier acto normativo posterior que emita la Asamblea Nacional en el tratamiento de la propuesta de reforma de la Constitución analizada en este dictamen.
4. Publíquese en la Gaceta Constitucional.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

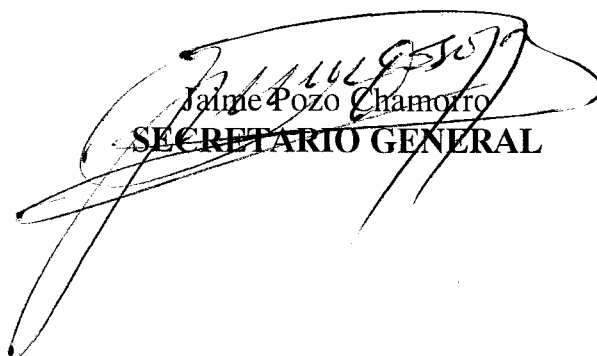


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chantorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 20 de junio del 2018. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

JPCH/mbm





CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0002-18-RC**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el dictamen que antecede fue suscrito por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 29 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Pózo Chamorro  
**Secretario General**

JPCh/LFJ

