

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021

CASO No. 7-15-AN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia desestima las pretensiones de una acción por incumplimiento en la que se invocó la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales. Para el efecto, la Corte verifica la falta de claridad de la obligación cuyo cumplimiento se exige.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 20 de marzo de 2015, Arturo García Samaniego presentó una demanda de acción por incumplimiento de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 797, de 26 de septiembre de 2012, en contra del Ministerio de Relaciones Laborales (que actualmente corresponde al Ministerio del Trabajo) y de la directora regional del Trabajo de Guayaquil, solicitando que se cuente con la Procuraduría General del Estado.
2. En auto de 9 de abril de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda. El 29 de abril de 2015, se realizó el sorteo de la causa y la sustanciación del proceso le correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien avocó su conocimiento en providencia de 7 de febrero de 2018 y convocó a las partes a audiencia pública, que se efectuó el 16 de agosto de 2018, con la participación del accionante, el Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General del Estado.
3. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 19 de noviembre de 2020, en la que, además, solicitó un informe de descargo al referido ministerio y convocó a las partes a una nueva audiencia pública, que se efectuó el 10 de diciembre de 2020, con la participación del accionante y del Ministerio del Trabajo.

B. Disposición cuyo cumplimiento se demanda

4. La disposición cuyo cumplimiento se demanda, contenida en la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, publicada en el suplemento del registro oficial N.º 797, de 26 de septiembre de 2012, establece:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

PRIMERA.- El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Laborales, y con las atribuciones que le otorga esta ley, procederá a iniciar los juicios coactivos correspondientes para que en un plazo máximo de 60 días, proceda al embargo de los bienes de los obligados de las empresas y personas vinculadas a los empleadores de los casinos y demás salas de juego. Inmediatamente, iniciará el proceso de remate.

Hecho esto, el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Laborales de manera excepcional, y por esta única ocasión, previo informe sumario, con liquidación y resolución efectuados por el respectivo Director Regional del Trabajo de la jurisdicción correspondiente, procederá al pago de las indemnizaciones a que se encuentran obligados los empleadores de los casinos y demás salas de juego, en favor de sus respectivos trabajadores, con ocasión de la culminación de sus actividades, en virtud de la disposición del mandato popular del 7 de mayo de 2011, por el que se prohibió los negocios dedicados a juegos de azar.

Una vez realizado el pago a cada trabajador, el Ministerio de Relaciones Laborales se subrogará de pleno derecho como acreedor de las obligaciones canceladas a los trabajadores y continuará con los juicios coactivos iniciados para recaudar los valores pagados a los trabajadores, teniendo para el efecto, las facultades señaladas en el Artículo 1 de esta Ley.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

5. El accionante, tanto en su demanda como en la audiencia, solicitó a la Corte Constitucional que ordene al Ministerio del Trabajo cumplir con la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, específicamente, el pago de USD 13.513,24, más los intereses correspondientes y la reparación por los daños y perjuicios ocasionados.
6. Como fundamento de sus pretensiones, el accionante expuso los siguiente:
- 6.1. Habría sido trabajador del HOTEL CASINO SALINAS S.A. y su relación laboral habría concluido por la aplicación de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, por la que se prohibió los negocios dedicados a juegos de azar.
- 6.2. A pesar de que existían dos actas de finiquito distintas emitidas a su favor, de que fue incluido en el listado remitido por el HOTEL CASINO SALINAS S.A., el 29 de marzo de 2012, y que el empleador consignó los valores para el correspondiente pago, este no se realizó.
- 6.3. La disposición alegada como incumplida contendría una obligación de hacer clara, expresa y exigible. Al respecto, afirma que la disposición cuyo

cumplimiento exige habría dispuesto que, previo informe sumario, con liquidación y resolución efectuados por el respectivo Director Regional del Trabajo, procede al pago de las indemnizaciones, incluso iniciando procesos coactivos, embargos y remates.

- 6.4. Afirma que el inicio del proceso coactivo era innecesario ya que la compañía empleadora había consignado en las cuentas del ministerio el dinero que le correspondía. Señala, sin embargo, que si el ministerio consideraba imprescindible tal proceso coactivo debía iniciarlo en un plazo de 60 días, conforme a la ley.
- 6.5. En la audiencia de 10 de diciembre de 2020, el accionante aclaró que, a pesar de que existían dos actas de finiquito distintas, emitidas a su favor –una del año 2012 y otra del año 2014–, la diferencia se explica en función del devengamiento de un crédito otorgado al accionante por la compañía.
- 6.6. Como constancia del reclamo previo, el accionante adjuntó a su demanda los oficios de 7 de julio y 6 de noviembre de 2014 en los que solicitó al ministerio aplicar la disposición invocada, “emitir informe sumario, con liquidación, resolución y pago de valores adeudados” por concepto de indemnización por la culminación de sus relaciones laborales. Agrega que no existe un conflicto laboral que pueda conocer un juez de trabajo.
- 6.7. Finalmente, señala que el ministerio, al no realizar el pago que determinaba el acta de finiquito de 10 de julio de 2012 –acta que reconoció no fue suscrita por el empleador– inobservó lo dispuesto en los artículos 82 y 326 (numerales 2 y 3) de la Constitución que consagran los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo (específicamente, en relación a los principios de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales e *in dubio pro operario*).

D. Contestación del Ministerio del Trabajo

7. El ministerio señaló lo siguiente:

- 7.1. Tanto en las audiencias públicas celebradas el 16 de agosto de 2018 y el 10 de diciembre de 2020, como en el escrito remitido el 27 de noviembre de 2020, sostuvo que a través del Sistema Único de Trabajo (en adelante “SUT”) se constató que existían dos actas de finiquito (una del año 2012 y otra del año 2014) a favor de Arturo Gabriel García Samaniego, por distintos valores, la primera por USD 13.513,24 y otra por USD 14.760,24. Agrega que ambas actas se encuentran en estado “pendiente” lo que significa que el empleador no concluyó su registro, por lo que “no existe constancia en el SUT del pago o los pagos efectuados”.
- 7.2. Considera que el accionante no tiene derecho al pago de la indemnización toda vez que la empresa “no lo habría considerado en el listado de beneficiarios y es

*por dicha razón que no recibió pago alguno*¹ y señala que era responsabilidad exclusiva del empleador enviar la lista de sus trabajadores al ministerio.

7.3. Mencionó que mediante oficios N.º MRL-DF-2014-0924, N.º MDT-DRTSPG-2014-12269-O y N.º MRL-DF-2014-0923 respondió a los reclamos previos realizados por el accionante (ver párrafo 6.6. *supra*), señalando que no existía disponibilidad de saldo para cubrir el pago de su liquidación y que cualquier requerimiento adicional debería presentarse ante un juez laboral.

7.4. Señala que el accionante ocultó que no fue incluido como beneficiario dentro de la consignación realizada y que tampoco fue claro en mencionar si había recibido o no alguna liquidación por parte del empleador –ya que existen dos actas de finiquito pendientes– y tampoco fue claro en establecer si su reclamo se refería al valor total de la liquidación o a la diferencia entre las actas de finiquito.

7.5. También, indicó que la Unidad Financiera de la Dirección Regional de Guayaquil informó que:

[...] desde el año 2012 hasta la actualidad, el Ministerio de Economía y Finanzas no ha transferido, a esta Dirección Regional, por concepto de liquidación por terminación de relaciones laborales, valor alguno a favor del señor GARCIA SAMANIEGO ARTURO GABRIEL con CC No. 0917362451.

7.6. Para que la obligación sea exigible, previamente se debió iniciar un juicio coactivo y emitir un informe; sin embargo, esto no ocurrió porque el empleador cumplió sus obligaciones al consignar los valores que debían pagarse a sus trabajadores.

7.7. Como síntesis, afirma que la solicitud de pago no guarda conformidad con la documentación que consta en el expediente. Esto por cuatro razones: i) ambas actas de finiquito en el SUT se encuentran en estado pendiente por lo que el empleador no ha concluido su registro; ii) el accionante no consta como beneficiario en el listado proporcionado por la empresa; iii) no existe valor alguno en las cuentas del Ministerio del Trabajo que pueda ser transferido a favor del accionante ni consignación de finiquito pendiente a favor del accionante; y, iv) la disposición alegada no es aplicable al caso en concreto ya que no se inició un juicio coactivo contra el empleador.

E. Contestación de la Procuraduría General del Estado

8. En la audiencia pública celebrada el 16 de agosto de 2018, la Procuraduría General del Estado solicitó que se tome en consideración los elementos de descargo que el Ministerio del Trabajo aportó al expediente constitucional y que se rechace la acción por incumplimiento presentada por improcedente.

¹ Oficio N.º MDT-DRTSPG-2020-4229-M, de 25 de noviembre de 2020, suscrito por Abigail Villagomez Vizcaino, en calidad de experto regional jurídico.

II. Competencia

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

III. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

10. En el párrafo 12 de la sentencia N° 7-12-AN/19, se afirmó:

Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.

11. Como se desprende del párr. 5 *supra*, el accionante sostiene que se ha incumplido la siguiente obligación: el Ministerio de Trabajo (obligado) debe pagar al accionante, en su calidad de ex trabajador de un casino (beneficiario), la indemnización por la culminación de las actividades de su empleador (objeto)².

F. Primer problema jurídico

12. En atención a los dos párrafos anteriores, corresponde a la Corte Constitucional responder a este *primer problema jurídico*: **¿La obligación exigida por el accionante se deriva de la disposición cuyo cumplimiento se invocó?**
13. La norma invocada para exigir el cumplimiento de la obligación fue la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, la cual establece, entre otros aspectos, la obligación del pago de las indemnizaciones en favor de los trabajadores de casinos y salas de juego por la culminación de sus actividades en virtud de la consulta popular de 7 de mayo de 2011, la que prohibió los negocios de juegos de azar.
14. En consecuencia, la obligación cuyo cumplimiento se exige en la demanda efectivamente se deriva de la disposición invocada por el accionante. Por lo que, a continuación, se examinará si esta obligación cumple con los requisitos para reclamar su cumplimiento mediante una acción por incumplimiento.

G. Segundo problema jurídico

² Sobre los elementos de la obligación, ver el párr. 34 de la sentencia N.º 38-12-AN/19.

15. El *segundo problema jurídico* que corresponde abordar, en concordancia con la sentencia citada en el párr. 10 *supra*, es el siguiente: **¿La obligación cuyo cumplimiento se demanda es clara, expresa y exigible?** De ser afirmativa la respuesta a este primer problema, se continuará con el análisis de las demás cuestiones señaladas en el párr. 10 *supra*, caso contrario, la conclusión inmediata será que la acción debe desestimarse.
16. Cabe precisar que, en una acción por incumplimiento, el objeto de examen tiene que ser siempre si –en concreto– la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante es clara, expresa y exigible, no si la disposición jurídica invocada por el accionante contiene o no –en abstracto– una obligación clara, expresa y exigible.
17. Ahora bien, la obligación es clara cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas³. En este sentido, la Corte, en las sentencias N.º 6-13-SAN-CC y 23-11-AN/19 ha señalado, respectivamente, que:

*La obligación de hacer es clara porque es inteligible, entendible y no presta confusión alguna en cuanto a la pretensión normativa*⁴.

*Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y la obligación deben estar determinados o ser fácilmente determinables*⁵.

18. Acerca de las condiciones de la obligación de ser expresa y exigible, el párrafo 19 de la sentencia 41-12-AN/19, del 16 de octubre de 2019, se refirió en los siguientes términos:

es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es exigible cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento. De conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad.

19. Este Organismo verifica que la obligación objeto de la presente acción es clara y expresa por cuanto sus elementos están determinados y está redactada en términos precisos y específicos, de manera que no da lugar a equívocos; pues de forma explícita, ordena al Ministerio de Trabajo al pago de las indemnizaciones a los trabajadores de casinos y salas de juegos. Por otro lado, para determinar si la obligación en cuestión es exigible, es oportuno verificar si la obligación cuyo cumplimiento se reclama se encuentra sujeta a una condición.

³ Corte Constitucional sentencia N.º 037-13-AN/19, de 7 de noviembre de 2019.

⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 6-13-SAN-CC, de 17 de julio de 2013, dentro del caso N.º 18-12-AN, pág. 6.

⁵ Corte Constitucional, sentencia N.º 23-11-AN/19, de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

20. Así, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica para la Defensa de los Derechos Laborales, en su texto menciona que, el Ministerio, previo a realizar el pago de las indemnizaciones, debe proceder a: i) iniciar los juicios coactivos, ii) efectuar los embargos y remates correspondientes, y iii) a través del Director Regional del Trabajo, emitir informe sumario, con liquidación y resolución. Esto implica que la obligación se encuentra sujeta a una condición.
21. En el caso, con base en los documentos e información aportados tanto por el accionante, como por el Ministerio del Trabajo, no es posible evidenciar que dicha condición se ha verificado; esto, porque del expediente no se logra determinar que se haya dado inicio al proceso coactivo y, tampoco es posible asegurar que el director regional del Trabajo haya emitido el informe sumario. En consecuencia, la obligación no es exigible, pues para su cumplimiento, el Ministerio de Trabajo debía iniciar el proceso coactivo.
22. La respuesta al problema jurídico planteado por esta Corte, entonces, es negativa al establecer que la obligación no es exigible al estar sujeta a una condición no cumplida, lo que impide realizar cualquier consideración adicional.
23. Por lo dicho, se deben desestimar las pretensiones de la demanda.
24. Cabe mencionar que, a pesar de la desestimación de esta acción, se dejan a salvo los derechos del accionante a reclamar sus pretensiones ante las vías judiciales pertinentes.

IV. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción por incumplimiento identificada con el N.º 7-15-AN.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez,

Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL