

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito, D.M., 12 de julio de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de junio de 2024, **avoca** conocimiento de la causa **1099-24-EP, acción extraordinaria de protección.**

1. Antecedentes procesales

1. El 3 de junio de 2022, la señora María Blanca Sonia Cueva Carrión (“**actora**”), a través de su procurador judicial, Ricardo Calderón Asinc, propuso una acción de protección en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“**EP Petroecuador**”).¹ La causa se signó con el número 08308-2022-00600.
2. El 15 de septiembre de 2022, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Atacames, provincia de Esmeraldas (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección.² EP Petroecuador solicitó la aclaración de la sentencia, pedido que fue aceptado

¹La actora reconoció que prestó sus servicios a EP Petroecuador hasta 1993, cuando recibió una compensación por retiro voluntario bajo la figura de compra de renuncias, no obstante, sostuvo que no tenía un impedimento para ejercer cargo público cuando el Mandato Constituyente 8 fue emitido, del cual consideró que debía ser beneficiaria por haber prestado sus servicios a través de tercerización laboral desde diciembre de 2005 en la Gerencia de Oleoductos de EP Petroecuador. Relató que EP Petroecuador suscribió contratos con otros funcionarios que prestaban sus servicios bajo la misma modalidad y los asumió como trabajadores directos. Así, arguyó que se generó un “privilegio injustificado”, toda vez que ella fue “despedida intempestivamente”, por cuanto se le ofreció un contrato por un plazo de solamente seis meses, vulnerando así su derecho a la seguridad jurídica y a la igualdad formal y material y contraviniendo los principios de aplicación directa e inmediata de los derechos. Adicionalmente, arguyó que se violentó su derecho al trabajo respecto del principio “a igual trabajo igual remuneración”, ya que consideraba que sus funciones se adecuaban al cargo de secretaria, por el cual otros funcionarios percibían un sueldo mayor. En lo medular, solicitó que se ordene a EP Petroecuador a cumplir con el Mandato Constituyente 8, disponiendo que dicha entidad **(i)** la reintegre con un sueldo igual a otros funcionarios conforme a las escalas salariales vigentes a la fecha de ejecución de la sentencia, **(ii)** calcule de manera directa y pague las remuneraciones que dejó de percibir, incluyendo las diferencias salariales y demás beneficios legales “desde el 1 de mayo de 2008 hasta el 25 de septiembre de 2008” y hasta que se efectúe la “equiparación de su sueldo” en el cargo de secretaria.

²Dicho juez declaró la vulneración a los derechos a la seguridad jurídica, trabajo e igualdad y no discriminación. Ordenó a EP Petroecuador que **(i)** incorpore a la actora como trabajadora directa en las mismas funciones que desempeñaba, en el plazo de 20 días, **(ii)** cancele las remuneraciones, beneficios sociales e intereses dejados de percibir desde su desvinculación de 31 de octubre de 2008 hasta su efectivo reintegro, en igualdad de condiciones respecto de las remuneraciones percibidas por otro funcionario bajo el cargo de secretaria con una remuneración de USD 2 195.62 y **(iii)** pague las diferencias de remuneraciones y seguridad social por el tiempo que fue asumida por EP Petroecuador, desde el 1 de mayo al 31 de octubre de 2008. Especificó que, conforme a la sentencia 024-14-SIS-CC, por cuanto la entidad accionada conocía el valor de la remuneración y el lapso de tiempo en el cual no

mediante auto de 12 de octubre de 2022.³ Inconformes, EP Petroecuador y la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación.

3. Previo a que se resolvieron dichos recursos de apelación, el juez de la Unidad Judicial efectuó diligencias para ejecutar las medidas dispuestas en la sentencia de primera instancia. El 24 de abril de 2023, EP Petroecuador presentó un escrito afirmando que cumplió con la sentencia, toda vez que realizó el cálculo y pago correspondiente a “las remuneraciones no percibidas [e] intereses dispuestos” a favor de la actora, por valor de USD 460 169.01.⁴ En auto de 28 de abril de 2023, el mentado juez ofició a EP Petroecuador para que cumpla con la mentada sentencia, delegando su seguimiento a la Defensoría del Pueblo y previniendo de que, en caso de incumplimiento, se impondría una multa compulsiva y se oficiaría a la Fiscalía General del Estado para que inicie las investigaciones correspondientes. Reiteró dicha disposición en auto de 8 de septiembre de 2023.⁵ En auto de 17 de noviembre de 2023, designó a la perito Valeria Elena Turre Samaniego para que realice la liquidación del capital e intereses de lo ordenado a pagar en sentencia. El 29 de noviembre de 2023, presentó su informe pericial, en el cual concluyó que EP Petroecuador debía pagar USD 518 603.63 a la actora. Dicha “propuesta de pago” fue puesta en conocimiento de las partes mediante auto de 13 de diciembre de 2023.
4. El 2 de febrero de 2024, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“Sala”) aceptaron parcialmente los recursos de apelación interpuestos y reformaron la sentencia subida en grado.⁶

fue cancelada, no existía una cantidad de dinero a determinar mediante procedimiento contencioso administrativo. De tal modo, ordenó que sea EP Petroecuador quien, en el término de 20 días realice la liquidación de los valores a cancelar como reparación.

³El juez aclaró la sentencia, determinando que la cuantificación de la reparación económica se realizaría ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Portoviejo, conforme al artículo 19 de la LOGJCC. No obstante, en atención a la oposición a la actora, dicho auto fue revocado en auto de 25 de octubre de 2022. En su lugar, dispuso que EP Petroecuador cuantifique y liquide directamente los valores dispuestos en sentencia. EP Petroecuador solicitó la revocatoria de este auto, pedido que fue negado en auto de 2 de noviembre de 2022.

⁴Adjuntó los respectivos comprobantes de pago, consistentes en el detalle de OPIS de las transferencias acreditadas en la cuenta de la actora a través del Banco Central del Ecuador.

⁵Dispuso que EP Petroecuador remita la liquidación realizada con el detalle de los valores de las remuneraciones y demás beneficios que realizó en favor de la actora en el término de setenta y dos horas.

⁶Los jueces de la Sala manifestaron su conformidad con la sentencia subida en grado respecto de los derechos vulnerados y las medidas de reintegro y pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la desvinculación de la actora. No obstante, reformaron la sentencia respecto de los siguientes puntos: **(i)** no correspondía el pago de las diferencias de remuneración y seguridad social desde el 1 de mayo hasta el 31 de octubre de 2008, “por cuanto la remuneración la establecía el contrato y debe ser concordante en considerarse a partir de su desvinculación” y **(ii)** el monto de reparación económica a ser cancelado por EP Petroecuador, al ser una institución del Estado, debía ser cuantificado conforme al artículo 19 de la LOGJCC y de conformidad con la sentencia 011-16-SIC-CC, y no de manera directa por la mentada entidad.

5. El 1 de marzo de 2024, EP Petroecuador (“**entidad accionante**”) propuso una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia. (“**sentencias impugnadas**”)
6. Cabe mencionar que, el 2 de abril de 2024, el juez de la Unidad Judicial puso en conocimiento de las partes que, “para proceder a la ejecución de lo resuelto en sentencia, se debe cumplir con lo establecido en el artículo 19 de la LOGJCC y observar las reglas contenidas en las sentencias 011-16-SIC-CC y 8-22-IS/22”. En auto de 19 de junio de 2024, dispuso se remitan copias del expediente constitucional al Tribunal Contencioso Administrativo para que realice la liquidación correspondiente.

2. Objeto

7. Las decisiones judiciales referidas en los párrafos 2 y 4 *supra* son susceptibles de ser impugnadas a través de acción extraordinaria de protección, conforme lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.

3. Oportunidad

8. La demanda de acción extraordinaria de protección fue presentada el 1 de marzo de 2024, mientras que la última sentencia impugnada fue emitida y notificada el 2 de febrero de 2024. Por ende, se observa que la demanda ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4. Requisitos

9. En lo formal, de la lectura de la demanda se verifica que cumple los requisitos para considerarla completa, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

5. Pretensión y fundamentos

10. La entidad accionante sostiene que las decisiones impugnadas vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica.
11. Por una parte, arguye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada

caso y el derecho a la seguridad jurídica por parte de las autoridades judiciales accionadas, quienes considera que desvirtuaron y desnaturalizaron el objeto de la acción de protección. Ello, toda vez que conocieron un asunto de mera legalidad, relacionado con asuntos de índole laboral e interpretación de normativa infraconstitucional. Así, desconocieron las normas de la jurisdicción laboral como la vía adecuada para ventilar las pretensiones de la actora, respecto de sus inconformidades con asuntos referentes a desvinculaciones y remuneraciones. Para sustentar esta afirmación, recalca lo siguiente:

- 11.1.** Considera que existió un manifiesto abuso y fraude a la Constitución, toda vez que las pretensiones de la actora relativas a la igualdad de remuneración no ameritaban accionar una garantía jurisdiccional, por tratarse de asuntos laborales como el derecho al trabajo y a la homologación salarial. Fundamentó esta afirmación en el criterio reconocido mediante sentencias 340-16-SEP-CC y 1679-12-EP/20, que reconocen, a su criterio, que la vía adecuada para conocer el caso era la ordinaria. En tal sentido, sostiene que se incumplió con el requisito de procedencia de la acción de protección establecido en el artículo 40, numeral 3 de la LOGJCC, respecto de la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los derechos vulnerados. Propone que, de esta manera, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio.
- 11.2.** Manifiesta que los Mandatos Constituyentes, normas en las cuales la actora fundamentó sus argumentos sobre vulneraciones a derechos constitucionales por su inobservancia, ostentan el rango jerárquico de leyes orgánicas. Por ende, constituyen normas infraconstitucionales, cuya ejecución no cabe ser reclamada mediante una acción de protección.
- 11.3.** Argumenta que, en el caso concreto, la actora suscribió un contrato a plazo fijo con la compañía que prestaba servicios de tercerización a la Gerencia de Oleoductos de EP Petroecuador dentro del periodo comprendido entre el 29 de noviembre de 2007 hasta el 30 de abril de 2008. Por cuánto el Mandato Constituyente 8 “rige” a partir del 1 de mayo de 2008, la actora no cumplía con el requisito establecido en el inciso cuarto de la Disposición Transitoria de dicho mandato, toda vez que ya que no prestó sus servicios por más de 180 días previos a su aprobación, lo cual considera se desprende de la documentación incorporada al expediente.
- 11.4.** A su vez, señala que la actora fue separada de PETROCOMERCIAL acogiéndose a la compensación o indemnización por separación. La Disposición Transitoria

Primera del Mandato Constituyente 8 determinaba que no serían incorporados los trabajadores incursos en las prohibiciones establecidas en el artículo 53 de la Ley de Modernización del Estado. Añade que, conforme a la Disposición General Segunda del Reglamento Interno de Trabajo de EP Petroecuador, el trabajador que al separarse voluntariamente de la empresa percibió una indemnización o compensación de cualquier naturaleza no podría reingresar a ninguna de las empresas del sistema de EP Petroecuador.

11.5. Adicionalmente, señala que la actora acudió ante la Dirección Regional del Trabajo y Mediación Laboral de Quito, la cual dispuso en resolución de 27 de octubre de 2009 que EP Petroecuador le conceda un contrato de plazo fijo por mínimo un año. No obstante, no se consideró que EP Petroecuador interpuso recurso de reposición respecto de aquella resolución, el cual fue aceptado el 29 de enero de 2009. Así, dicha autoridad revocó la resolución mencionada por la actora, por cuánto corroboró que se encontraba inmersa en el supuesto determinado en el artículo 53 de la Ley de Modernización del Estado, lo cual le impedía ejercer un cargo público y beneficiarse del Mandato Constituyente 8.

12. Por otro lado, respecto al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, afirmó que las judicaturas accionadas omitieron considerar sus argumentos para desvirtuar la alegada vulneración al derecho a la igualdad por existir diferencias salariales entre los funcionarios de EP Petroecuador. Alega que dichas diferencias no respondían a criterios de desigualdad y discriminación, sino a la tabla salarial para los servidores públicos y obreros de dicha entidad, la cual fue aprobada tras el cambio de estructura de la entidad accionada, producto de la creación de la EP Petroecuador. Así, señala que las remuneraciones de sus trabajadores, aprobadas por su directorio y por el Ministerio de Relaciones Laborales, se derivan de un ejercicio de la libertad de contratación reconocida en el artículo 66, numeral 16 de la Constitución, conforme se indicó en la sentencia 007-11-SNC-CC y al amparo de los artículos 9 y 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Proclama que la falta de consideración de estos argumentos tuvo como consecuencia que se declare la vulneración de un derecho que no había sido vulnerado, por cuánto no existían condiciones especiales ni categorías comparables que ameriten desarrollar un test de igualdad.

13. Por último, menciona que se conculcó el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia, toda vez que las autoridades judiciales accionadas demuestran desconocimiento su obligación de actuar imparcialmente para obtener una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas a través de los debidos canales procesales.

14. Justifica la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión del caso, afirmando que EP Petroecuador ha enfrentado varios procesos de acción de protección con idénticas pretensiones y antecedentes fácticos similares. Sostiene así que se ha recurrido de manera abusiva dicha garantía, desnaturalizándola, transformándola en una acción ordinaria y congestionando el sistema de justicia constitucional. Menciona que dichas causas han sido presentadas en diferentes dependencias judiciales del territorio nacional, cobrando relevancia nacional. A su vez, propone que el análisis que efectúe la Corte Constitucional brindará la oportunidad de desarrollar jurisprudencia sobre la improcedencia de la acción de protección para fines distintos a su naturaleza.
15. En mérito de lo expuesto, solicita que se admita a trámite la demanda, se declare la vulneración a derechos y se dejen sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia. A su vez, pide a la Corte Constitucional que resuelva el asunto central de la acción de protección para corregir el uso inadecuado de las garantías jurisdiccionales.

6. Admisibilidad

16. El artículo 62 de la LOGJCC establece los criterios de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección. En función de dichos presupuestos normativos y luego de haber revisado la demanda, se advierte que cumple con los criterios para ser admitida.
17. De la revisión integral de la acción extraordinaria de protección propuesta por EP Petroecuador, se observa que la misma cumple el criterio de admisibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC, toda vez que la entidad accionante presentó argumentos claros⁷ respecto de cómo las sentencias impugnadas concretaron una vulneración a los derechos que alegó como violentados. En este sentido, ha proporcionado una explicación respecto de las acciones y omisiones de las autoridades judiciales accionadas que, a su criterio, constituyen una desnaturalización de la acción de protección y un desmedro a los derechos (**base fáctica**) a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso y debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y motivación (**tesis**). A su vez, argumentó como *–prima facie–* los hechos del caso concreto y la actuación judicial de las autoridades judiciales accionadas, generó de manera directa e inmediata la vulneración alegada (**justificación jurídica**).

⁷La Corte Constitucional ha determinado que un argumento claro contiene: (i) una tesis, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una justificación jurídica que demuestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18

18. Adicionalmente, se observa que el fundamento de la acción no se agotó en la consideración de lo injusto o equivocado de las decisiones impugnadas, ni se sustentó en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley y tampoco se refirió a la apreciación de la prueba por parte de las autoridades judiciales accionadas, cumpliendo los criterios de admisibilidad previstos en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 62 de la LOGJCC.
19. Además, como quedó anotado, esta acción ha sido presentada oportunamente y ha sido planteada contra decisiones que son objeto de esta garantía, cumpliendo de esa manera con los requisitos de admisibilidad previstos en los números 6 y 7 del artículo 62 de la LOGJCC.

7. Relevancia constitucional

20. Sobre el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 62 de la LOGJCC, se advierte que la entidad accionante fundamentó la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión propuesta en su demanda de acción extraordinaria de protección, argumento que se encuentra resumido en el párrafo 14 *supra*.
21. Finalmente, respecto al requisito de admisibilidad previsto en el numeral 8 del artículo *ibidem*, este Tribunal considera que, *prima facie*, la admisión del presente caso permitiría a esta Corte establecer precedentes judiciales referentes a la posible desnaturalización del objeto de la acción de protección cuando se ventilan asuntos de mera legalidad, que correspondan a pretensiones y reclamaciones de índole laboral. A su vez, en atención a los argumentos propuestos en la demanda, se considera que la admisión del caso propuesto permitiría a esta Corte establecer un precedente novedoso que permita unificar un conflicto interpretativo respecto del alcance de disposiciones constitucionales, en lo relativo a la procedencia de la acción de protección por inobservancia de Mandatos Constituyentes.
22. En este sentido, la relevancia del caso radica en la existencia de un número significativo de litigios ya existentes y posiblemente futuros relacionados con la activación de la justicia constitucional para solicitar pretensiones relativas a reintegros, desvinculaciones y reparaciones en el marco de conflictos de índole laboral.
23. Cabe recalcar que el presente caso expone un asunto de relevancia y trascendencia nacional, toda vez que multiplicidad de demandas propuestas en contra de un mismo sujeto pasivo demuestran un posible patrón fáctico a nivel nacional, que generan un impacto social de considerable magnitud.

24. Por último, este Tribunal advierte los altos montos de dinero dispuestos por concepto de reparación económica en una pluralidad de casos y la incidencia del transcurso del tiempo tras el cual se proponen estas acciones, especialmente porque se alega una potencial desnaturalización de garantías jurisdiccionales, compone un impacto económico considerable para varias instituciones estatales. Dicho criterio puede alcanzar, en suma, una afectación considerable en el Presupuesto General del Estado. Además, se evidencia un potencial riesgo de impacto nacional, al existir la posibilidad de que dichas instituciones estatales se vean impedidas de cumplir con sus fines de prestar servicios públicos o gestionar sectores y recursos estratégicos por el desmedro generado al presupuesto que les fue asignado.

8. Decisión

25. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resuelve **ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección 1099-24-EP

26. Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada y los de celeridad y concentración⁸ y tomando en consideración que este Tribunal está constituido por el juez sustanciador de la causa⁹ se dispone que el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Atacames, provincia de Esmeraldas y los jueces de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas presenten un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación con el presente auto.¹⁰

27. El Primer Tribunal de la Sala de Admisión que conoció la admisión de la acción extraordinaria de protección *sub examine*, recomienda al juez sustanciador que el caso sea puesto bajo conocimiento del Pleno para el adelanto del orden cronológico de la presente causa, toda vez que, *prima facie*, se desprende una posible incursión en los supuestos establecidos en la Resolución 003-CCE-PLE-2021.

28. En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución número 007-CCE-PLE 2020, se solicita a las partes procesales que utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/app> para el ingreso de

⁸ Recogidos en el artículo 4, números 1, 6, 7 y 11, letras a) y b) de la LOGJCC.

⁹ Conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la LOGJCC.

¹⁰ Al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la CRSPCCC.

escritos y demandas; la herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorán escritos o demandas presencialmente en el “Edificio Matriz” de la Corte Constitucional, ubicada en la calle José Tamayo No. E10 25 y Lizardo García, del D.M. Quito; y, en la “Sede Guayaquil” de la Corte Constitucional, ubicada en la calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. Edificio Banco Pichincha, 6to Piso. La atención en las indicadas oficinas es de lunes a viernes desde las 08h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.

29. Esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.¹¹

30. En consecuencia, se dispone notificar este auto.

Documento firmado electrónicamente

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹¹ LOGJCC, artículo 62 y Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 23.

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 12 de julio de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN
SECRETARIA GENERAL (S)

