Quito, D.M., 05 de agosto de 2020

CASO No. 1026-14-EP

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

Sentencia

Tema: En esta decisión, la Corte Constitucional examina si dentro del proceso laboral seguido por Fabiola Alba Eulalia Almeida Reyes en contra de la Empresa Metropolitana de Aseo, se vulneró el derecho a ser juzgado por un juez competente. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

I Antecedentes procesales

1. El 2 de junio de 2008, Fabiola Alba Eulalia Almeida Reyes presentó una demanda laboral en contra de la Empresa Metropolitana de Aseo "EMASEO". La actora solicitó como pretensión que se disponga a la parte demandada que cancele a su favor, la suma de 60.000,00 dólares americanos, correspondiente a indemnización por despido intempestivo, vacaciones y haberes laborales.

2. El 25 de octubre de 2011, el Juzgado Tercero de Trabajo de Pichincha, aceptó parcialmente la demanda y ordenó que la entidad demandada cancele a la parte actora la suma de 48.132,45 dólares americanos. En contra de esta decisión las dos partes interpusieron recurso de apelación.

3. El 6 de febrero de 2012, la Segunda Sala de lo Laboral, de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, rechazó los recursos de apelación interpuestos por las dos partes procesales y confirmó la sentencia subida en grado. En contra de esta decisión las dos partes procesales interpusieron recurso de casación.

4. El 30 de octubre de 2012, Efraín Duque Ruiz conjuez de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia admitió a trámite los recursos de casación interpuestos.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

5. El 28 de enero de 2014, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió desestimar los recursos de casación y por lo tanto no casar la sentencia impugnada, dejando en firme la sentencia de 6 de febrero de 2012 emitida por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

6. El 25 de febrero de 2014, Carlos Eduardo Sagasti Rhor en calidad de gerente general y representante legal de la Empresa Púbica Metropolitana de Aseo "EMASEO", presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de enero 2014 emitida por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en contra de la sentencia de 6 de febrero de 2012 dictada por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y en contra de la sentencia de 25 de octubre de 2011 emitida por el Juzgado Tercero de Trabajo de Pichincha.

7. El 8 de octubre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1026-14-EP.

8. De conformidad con el resorteo de causas efectuada por el Pleno de la Corte Constitucional realizado en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza, quien avocó conocimiento de la causa el 25 de abril de 2017 y solicitó a los jueces de la Segunda Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, a los jueces de Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y al juez Tercero de Trabajo de Pichincha, remitan a este organismo un informe motivado de descargo respecto del contenido de la demanda.

9. El 5 de mayo de 2017, los jueces de la Corte Nacional Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia y Paulina Aguirre Suárez remitieron a esta Corte su informe de descargo.

10. El 26 de junio de 2017, la Jueza de la Unidad de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito remitió a esta Corte su informe de descargo.

11. El 2 de abril de 2018, se llevó a cabo la audiencia pública dispuesta mediante providencia de 22 de marzo de 2018, por la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

12. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se efectuó un nuevo sorteo de la causa el 9 de julio de 2019. La sustanciación del caso le

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

correspondió al juez Hernán Salgado Pesantes quien avocó conocimiento el 3 de febrero de 2020.

II Alegaciones de las partes

a. De la parte accionante

13. De la lectura de la demanda se desprende que, la entidad accionante, EMASEO, alega que se han vulnerado sus derechos contenidos en los artículos 11 numeral 9, 75, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República.

14. Para sustentar su demanda la entidad accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica dado que existió error judicial y una inadecuada administración de justicia, debido a que los jueces laborales que emitieron las decisiones impugnadas eran incompetentes para conocer y resolver el caso.

15. En tal sentido, a pesar de que la entidad accionante alegó que se vulneraron otros derechos constitucionales, centró su argumentación en la vulneración del derecho a ser juzgado por su juez natural, debido a que, según señala, el juez competente, en aplicación del artículo 35 de la Constitución de 1998, vigente a la época que sucedieron los hechos, era el Contencioso Administrativo.

16. Sobre la base de los antecedentes señalados, la entidad accionante pretende que por medio de esta acción extraordinaria de protección se deje sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, así como la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia dictadas dentro del proceso judicial.

b. De los órganos jurisdiccionales accionados.

17. El 3 de mayo de 2017, los jueces de la Corte Nacional de Justicia Alfonso Asdrubal Granizo Gavidia y Paulina Aguirre Suárez, remitieron a esta Corte un informe de descargo, en el cual explicaron que no se vulneró el derecho de la accionante a ser juzgada por un juez competente.

18. Los jueces manifestaron que para definir su competencia analizaron las actividades realizadas por la empresa EMASEO y concluyeron que conforme la ordenanza de creación de la misma, sus actividades podían ser delegables al sector privado, por lo que era aplicable el inciso cuarto del numeral 35 de la Constitución de 1998, que establecía:

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

> *"Para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los trabajadores se regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo."*

19. Los jueces concluyeron que *"la Empresa Metropolitana de Aseo EMASEO, al tener facultad para delegar sus actividades de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ordenanza Municipal No. 3054, de 18 de noviembre de 1993, reguló sus relaciones con los servidores bajo las normas de Código de Trabajo; y, en consecuencia la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia era competente para conocer los recursos extraordinarios de casación"*, por lo que la alegación en la acción extraordinaria de protección deviene en improcedente.

20. De igual forma, afirmaron que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica debido a que se aplicaron las normas determinadas previamente en el ordenamiento jurídico, *"en un primer momento declarándonos competentes para conocer y resolver los recursos interpuestos por las partes procesales, y a posteriori para resolver el controvertido con fundamento particularmente en los artículos 118 y 35 numeral 9 de la Constitución Política del Ecuador, vigente a la fecha de terminación de la relación laboral".*

21. Finalmente, los jueces señalaron que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva debido a que:*"a la accionante no se le ha negado el derecho al acceso a la justicia toda vez que su demanda ha sido calificada y aceptada a trámite, y a lo largo del proceso se ha garantizado el ejercicio de su defensa y de su derecho a contradecir e impugnar las sentencias emitidas en el juicio".*

22. El 27 de junio de 2017, María Alexandra Domínguez Arcos, Jueza de la Unidad del Trabajo con sede en la Parroquia Iñaquito, remitió a esta Corte su informe de descargo en el cual señaló que avocó conocimiento del caso el 23 de junio de 2013, *"siendo el estado procesal de la causa la ejecución de la sentencia. Siendo por tanto los funcionarios que actuaron en su debido momento los llamados a pronunciarse sobre la acción extraordinaria de protección."*

23. Conforme consta de la razón sentada, a fojas 13 vuelta del expediente constitucional, con fechas 27 y 28 de abril de 2017, se notificó con el auto de 25 de abril de 2017 a la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante el cual se solicitó un informe motivado de descargo respecto a los argumentos de la demanda, sin embargo hasta la presente fecha no se ha cumplido con esta disposición.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

III Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

A. Competencia.

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

B. Análisis constitucional.

25. De acuerdo a la demanda, la entidad accionante considera que las decisiones judiciales impugnadas han vulnerado sus derechos contenidos en los artículos 11 numeral 9, 75, 76 numeral 3 y 82 de la Constitución de la República.

26. Respecto de la alegación de una presunta vulneración del artículo 11 numeral 9 esta Corte recuerda que en la sentencia No. 838-12-EP/19 se estableció que *"las entidades públicas podrán actuar como legitimados activos en procesos de acción extraordinaria de protección solo de manera excepcional, cuando se esgrima una vulneración a los derechos de protección en su dimensión procesal"*[1], en tal sentido es improcedente que la empresa EMASEO alegue como vulnerado el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República.

27. En la demanda se observa que el argumento principal de la entidad accionante es la supuesta violación del derecho a ser juzgado por un juez competente, inclusive, respecto de los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, el sustento central es que su afectación se dio como consecuencia de haber sido juzgado por un juez incompetente. Por lo tanto, a pesar de que el acionante alega vulnerados los derechos a la seguridad juridica y a la tutela judicial efectiva, esta Corte analizará la alegada vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente.

28. De igual forma, se observa que a pesar de que el accionante impugna las sentencias emitidas en primera y segunda instancia dentro del proceso originario, sus argumentos únicamente van dirigidos a en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. En consecuencia, la Corte Constitucional centrará su estudio en determinar si la sentencia impugnada conculcó el derecho contenido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

[1] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 838-12-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párrafo 24.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

a. Derecho a ser juzgado por un juez competente.

29. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 3 establece que: "*(…)Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento";* de igual forma en el literal k del numeral 7 del mismo artículo se establece que el derecho a la defensa incluye como garantía: *"Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto."*

30. Esta Corte Constitucional ha señalado que *"la garantía del juez competente resulta de trascendental importancia para el debido proceso en la medida en que configura tanto la predeterminación de la autoridad y el trámite adecuado para cada procedimiento como el derecho constitucional a la defensa de las partes procesales".*[2]

31. En el mismo sentido, esta Corte ha considerado que para que se pueda analizar, vía acción extraordinaria de protección, sobre presuntas vulneraciones a la garantía a ser juzgado por un juez competente, se "*requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo para la subsanación del vicio",* [3] por lo que, por ejemplo, resultaría improcedente que sin haber alegado la excepción de incompetencia del juzgador en el proceso ordinario, se alegue falta de competencia en la demanda de acción extraordinaria de protección.

32. En el caso en concreto, dentro de la acción extraordinaria de protección, EMASEO manifiesta que *"en la contestación a la demanda ya puso en conocimiento del Juez de primera instancia que la relación laboral habida entre la EMASEO y la señora Almeida estaba amparada en el Derecho Administrativo y no por el Código de Trabajo, siendo los juzgadores que conocieron en las diferentes instancias y recurso la causa, incompetentes en razón de la materia" (sic).*

33. A fojas 17 del cuaderno de primera instancia consta la contestación realizada por EMASEO a la demanda presentada por Fabiola Alba Eulalia Almeida Reyes, de la cual se verifica que la entidad accionada del proceso laboral planteó como primera excepción la incompetencia del juez de trabajo en razón de la materia.

34. De la revisión del expediente, se verifica que la excepción planteada por EMASEO, fue resuelta, en su momento, en las sentencias de 25 de octubre de 2011, de 6 de febrero de 2012 y de 28 de enero de 2014, emitidas por el Juzgado Tercero de

[2] Ibídem, párrafo 27.
[3] Ibídem, párrafo 30.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Trabajo, por la Segunda Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia respectivamente. Dichos órganos jurisdiccionales desecharon la excepción y resolvieron que eran competentes para conocer el caso.

35. De esta forma, se verifica que la entidad accionante ha alegado en todas las etapas del proceso originario que el juez competente, en razón de la materia, para conocer la causa, era el Tribunal Contencioso Administrativo y no los jueces de trabajo, en tal sentido es procedente que esta Corte se pronuncie respecto de dicha alegación.

36. En este orden de ideas, esta Corte observa que la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su numeral 6.2, con la finalidad dilucidar qué juez era competente en razón de la materia para conocer el caso, analizó el numeral nueve del artículo 35 de la Constitución Política de 1998, vigente a la época de la terminación de la relación laboral, el cual señalaba que:

> "*Artículo 35.- El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por las siguientes normas fundamentales:*
>
> *9. Se garantizará el derecho de organización de trabajadores y empleadores y su libre desenvolvimiento, sin autorización previa y conforme a la ley. Para todos los efectos de las relaciones laborales en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.*
>
> *Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Artículo 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo.*
>
> *Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho administrativo, con excepción de las relacionadas con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo.*
>
> *Para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los trabajadores se regularán por el derecho del trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalente, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo".*

37. Por ende, de forma general el régimen jurídico que rige las relaciones de los servidores públicos y las instituciones del Estado son las normas que regulan la

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

administración pública y como excepción las normas del derecho laboral para el caso de los obreros.

38. Sin embargo, en los incisos tercero y cuarto del artículo 35 numeral 9 se aclara que para aplicar uno de los dos regímenes, se debe observar la posibilidad de que las actividades realizadas por la institución estatal puedan ser delegadas de forma total o parcial al sector privado.

39. Conforme afirmaron los juzgadores tanto en su fallo como en su informe de descargo, el artículo 7 de la ordenanza[4] de creación de la Empresa Metropolitana de Aseo, establecía que la entidad podía delegar sus funciones mediante concesión al sector privado; por lo tanto, las relaciones con sus empleados se debían regir conforme lo establece el último inciso del numeral nueve de la norma citada.

40. Es decir, conforme lo determinaron los jueces nacionales al analizar la competencia en razón de la materia, las relaciones laborales entre la empresa EMASEO y sus empleados se debían regir por el derecho de trabajo, siempre y cuando el empleado no desempeñe funciones de dirección, gerencia, representación asesoría, jefatura departamental o equivalente.

41. En este sentido los jueces, en el fallo impugnado, una vez realizado el análisis correspondiente, concluyeron que en función del contrato celebrado entre la señora Almeida Reyes y EMASEO, la trabajadora desempeñaba el cargo de "Asistente 1", por lo cual se ubicaba dentro de los servidores amparados por el derecho laboral.

42. Por las razones expuestas, los jueces en materia laboral que actuaron en las diferentes instancias en este proceso eran los competentes, en tal sentido, se concluye que no se vulneró el derecho de EMASEO establecido en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República.

43. Finalmente, se recalca que la acción extraordinaria de protección no faculta a esta Corte analizar la naturaleza de la relación laboral entre la empresa EMASEO y la actora del proceso laboral orignario, sino, únicamente, verificar si los jueces que actuaron dentro de las distintas etapas procesales eran competentes para conocer la causa conforme al ordenamiento jurídico vigente a la época de los hechos.

[4] El art. 7 de la Ordenanza Municipal No. 3054. Que trata las atribuciones del Director de EMASEO establece: *"Otorgar concesiones a personas naturales o jurídicas para la prestación de servicios que le corresponden brindar a la empresa, conforme las normas que se dicte para el efecto".*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

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 la acción extraordinaria de protección planteada por la Empresa Metropolitana de Aseo "EMASEO".

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2020.08.18 12:23:27 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 05 de agosto de 2020.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Fecha: 2020.08.18 15:21:17 -05'00'

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec