

Quito, D.M. 07 de septiembre de 2022

**CASO No. 48-13-AN**

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

**SENTENCIA No. 48-13-AN/22**

**Tema:** La presente sentencia desestima las pretensiones de una acción por incumplimiento. En primer lugar, aplica la sentencia N.º 42-18-AN/21, según la cual, el Mandato Constituyente 8 no establece una obligación para contratar de forma permanente a los trabajadores previamente tercerizados. Luego, verifica que las normas mencionadas para reliquidar sus prestaciones laborales no eran pertinentes. Finalmente, comprueba que no se señaló norma alguna que respalde la pretensión del pago de horas extraordinarias.

**I. Antecedentes**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 15 de noviembre de 2013, el señor Norberto Vera Mindiola, como procurador común de un grupo de trabajadores<sup>1</sup> (también “los accionantes”), presentó una acción por incumplimiento en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Babahoyo (también, “el Municipio de Babahoyo”) en la que alegó que esta institución habría incumplido: la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente 8; el oficio N.º 05988, de 4 de febrero del 2009, de la Procuraduría General del Estado; una providencia suscrita por la Directora Regional del Trabajo de 15 de junio del 2009; el Convenio 12 y la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el art. 327 de la Constitución; los arts. 14 y 23 del

<sup>1</sup> Específicamente, de Jairo Barreno Barbera, Víctor Barrozo Bejarano, Luis Batallas Lalaleo, Orlando Bohórquez Reyéz, José Cabezas Moreira, Antonio Carrera Hube, Edgar Carrera Hube, Pedro Cano Herrera, Dionicio Castro Soto, Mario Cerón Mindiola, Francisco Coello Antepara, José Córdova Alcívar, Jesús Chaguay Sánchez, Ernesto Díaz Bejarano, Francisco Díaz Bejarano, Luis Echeverría Parrales, Hermógenes Estrada Troya, Julio Espinoza Suárez, José Farías Santistevan, Leopoldo Figueroa Medina, Susana Flores Quiñones, Maritza Franco Salas, Luis García Macías, Wellington Hernández Salvatierra, Martha Herrera Landázuri, José Ilbay Buñay, Héctor Izurieta Cevallos, Juan Jiménez Santillán, Pedro Jiménez Sandoya, Abraham Montoya Vera, Francisco Morán García, Orlando Moreno León, Toni Murillo Murillo, Andrés Naranjo Torres, Juan Nieto Almeida, José Ochoa Boza, Víctor Orellana Miranda, Cruz Pulecio León, Mario Ramírez Meza, Marino Robalino Díaz, Lorenzo Sánchez Palma, Washington Sánchez Alvarado, Luis Santillán Yáñez, María Salvatierra Macías, Ramón Sarcos Navarreta, Germán Santistevan Izquierdo, Manuel Silva Carrera, Eduardo Segura Carlos, José Tapia Beltrán, Julio Torres Merizalde, Segundo Tualombo Manobanda, Ricardo Valencia Castillo, José Veliz Carpio, Vinicio Vera Álvarez, Norberto Vera Mindiola, Tomás Vite Suárez, Julio Vásquez Sanunga, César Zambrano Solórzano, Pedro Zúñiga Coello, Luis Baquerizo Miranda, Alfredo Nieto Vargas, Ángel Robalino Díaz, Franklin Palma Soriano y Milton Jiménez Zambrano.

Código del Trabajo; y, los acuerdos ministeriales N.º MRL 2010-00080, N.º MRL-2011-00098 y N.º MRL-2012-0076.

2. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la mencionada demanda de acción por incumplimiento.
3. Por el sorteo realizado el 19 de marzo del 2019, el conocimiento de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento de la misma el 10 de enero de 2020.
4. En esta providencia, el juez sustanciador convocó a las partes a audiencia pública y solicitó a la entidad demandada que presente su informe de descargo.
5. El 29 de enero de 2020, el Municipio de Babahoyo presentó su informe de descargo.
6. El 30 de enero de 2020, se llevó a cabo la audiencia pública del caso. A esta diligencia compareció el señor Norberto Vera Mindiola, como procurador común de los accionantes, y el Municipio de Babahoyo.
7. Mediante auto del 4 de febrero de 2020, el juez sustanciador solicitó al Municipio de Babahoyo nueva información.
8. El 6 de marzo de 2020, el Municipio de Babahoyo contestó el requerimiento de información.

#### **B. Disposiciones normativas cuyo cumplimiento se demanda**

9. La parte accionante demanda el cumplimiento de lo siguiente:
  - a) Primera disposición transitoria del Mandato Constituyente 8<sup>2</sup>, cuyo texto es el siguiente:

*PRIMERA: Todos los contratos de intermediación laboral vigentes a la fecha de expedición del presente Mandato, se declaran concluidos, sin derecho a ningún tipo de indemnización ni reclamo de ninguna naturaleza, por parte de las empresas que venían operando como intermediarias laborales.*

*A partir de la fecha de vigencia del presente Mandato, los trabajadores intermediados cuya prestación de servicios se rigió por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, mediante la cual se reguló la actividad de intermediación laboral, y de tercerización de servicios complementarios, publicada en el Suplemento de Registro Oficial No. 298 de 23 de junio del 2006, serán asumidos de manera directa por las empresas del sector privado que contrataron con las intermediarias laborales, empresas usuarias que en lo sucesivo serán consideradas para todos los efectos como empleadoras directas de dichos trabajadores, quienes*

---

<sup>2</sup> Publicado en el suplemento del registro oficial N.º 330, de 6 de mayo del 2008.

*gozarán de un año mínimo de estabilidad, con una relación que se regirá por las normas del Código del Trabajo.*

*Los trabajadores intermediados que hayan sido despedidos a partir del primero de marzo del 2008, con motivo de la tramitación del presente Mandato, serán reintegrados a sus puestos de trabajo. El desacato de esta disposición será sancionado con el máximo de la multa establecida en el artículo 7 de este Mandato, por cada trabajador que no sea reintegrado y cuyo monto será entregado a éste, sin perjuicio de las indemnizaciones contempladas en los artículos 185 y 188 del Código del Trabajo.*

*Los trabajadores intermediados también serán asumidos de manera directa por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de 180 días con anterioridad a la aprobación de este mandato. Exclusivamente los obreros se incorporarán a los beneficios de la contratación colectiva a partir del segundo año de relación laboral directa, luego que sean revisados los excesos de la contratación colectiva.*

*No serán incorporados los trabajadores que se hallen incursos en el artículo 53 de la Ley de Modernización del Estado.*

*Los trabajadores de las actuales empresas tercerizadoras de servicios complementarios continuarán laborando en las mismas empresas bajo los términos y nuevas modalidades que se determinan en los artículos 3, 4, 5 y 6 del presente Mandato. Estas empresas deberán adecuar sus estatutos, contratos de trabajo con sus trabajadores, y contratos mercantiles con las correspondientes empresas usuarias, a la nueva modalidad antes indicada, en el plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la vigencia de este Mandato.*

- b) El inciso segundo del artículo 327 de la Constitución, cuyo texto alega incumplido, es el siguiente:

*Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.*

- c) De forma genérica, los accionantes demandan el incumplimiento del Convenio 12<sup>3</sup> y la Recomendación 198, de la Organización Internacional del Trabajo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, de 12 de mayo de 1934.

<sup>4</sup> Recomendación sobre la relación de trabajo N.º 198 de 2006.

d) Los artículos 14<sup>5</sup> y 23 del Código de Trabajo, cuyos textos son los siguientes:

*Art. 14.- Estabilidad mínima y excepciones.- Establécese un año como tiempo mínimo de duración, de todo contrato por tiempo fijo o por tiempo indefinido, que celebren los trabajadores con empresas o empleadores en general, cuando la actividad o labor sea de naturaleza estable o permanente, sin que por esta circunstancia los contratos por tiempo indefinido se transformen en contratos a plazo, debiendo considerarse a tales trabajadores para los efectos de esta Ley como estables o permanentes.*

*Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior:*

- a) Los contratos por obra cierta, que no sean habituales en la actividad de la empresa o empleador;*
- b) Los contratos eventuales, ocasionales y de temporada;*
- c) Los de servicio doméstico;*
- d) Los de aprendizaje;*
- e) Los celebrados entre los artesanos y sus operarios;*
- f) Los contratos a prueba;*
- g) Nota: Literal derogado por Decreto Legislativo No. 8, publicado en Registro Oficial Suplemento 330 de 6 de Mayo del 2008; y,*
- h) Los demás que determine la ley.*

*Art. 23.- Sujeción a los contratos colectivos.- De existir contratos colectivos, los individuales no podrán realizarse sino en la forma y condiciones fijadas en aquellos.*

e) El oficio N.º 05988, de 4 de febrero del 2009, de la Procuraduría General del Estado, en el que se absolvió una consulta de la Superintendencia de Bancos y Seguros sobre la contratación de trabajadores bajo el régimen del Mandato Constituyente 8. En esta consulta, la Procuraduría General del Estado concluyó que:

*Por lo expuesto, los ex-trabajadores intermediados (empleados y obreros) que prestaron sus servicios en la Superintendencia de Bancos y Seguros bajo dicho régimen de tercerización laboral, deben ser asumidos por esa entidad de control, como empleadora directa. Para el efecto, se crearán puestos iguales a los que venían desempeñándose como trabajadores intermediados, y se procederá a otorgar los respectivos nombramientos regulares, sin que sea aplicable a este caso excepcional el régimen de concurso de méritos y oposición, que es general para la administración pública.*

*Por lo tanto, Considerando que, según se señala en el oficio de consulta, con tales trabajadores se han celebrado contratos de servicios ocasionales, deberá procederse a extender de manera inmediata los respectivos nombramientos, en la forma señalada en el presente pronunciamiento.*

---

<sup>5</sup> El texto del artículo 14 del Código de Trabajo fue sustituido por el artículo 2 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, publicada en tercer suplemento del registro oficial N.º 483, de 20 de abril del 2015.

- f) Se demanda, de forma general, el incumplimiento de los acuerdos ministeriales N.º MRL-2010-00080<sup>6</sup>, N.º MRL-2011-00098<sup>7</sup> y N.º MRL-2012-0076<sup>8</sup> del Ministerio de Relaciones Laborales. Estos acuerdos regulan los techos de negociación de contratos colectivos, contratos individuales y actas transaccionales de los trabajadores sujetos al Código de Trabajo del sector público para los años 2010, 2011 y 2012, respectivamente, los procedimientos para el pago de dichos beneficios, la obligación de autoridades e instituciones contratantes de cumplir con los acuerdos y establece el régimen de responsabilidades ante posibles incumplimientos por parte de las entidades públicas.
- g) La providencia de la Directora Regional del Trabajo, de 15 de junio del 2009, que, en su parte pertinente, dispuso lo siguiente:

*TERCERO.- Por cuanto los señores Jhonny Teran Salcedo Alcalde, y Aristóteles García [sic] Olvera, Procurador Síndico de la M.I. Municipalidad del Cantón Babahoyo, no han presentado todos los documentos solicitados, la Señorita [sic] Directora Regional del Trabajo Ab. Ana María Juez, dispone que en el término de 72 horas presente el Reglamento Interno, Reglamento de seguridad e higiene debidamente aprobado por la Dirección Regional de Trabajo, Comité Paritario, Carne del Conadis de los Trabajadores con discapacidad [sic], Contratos Mercantiles, pago de horas suplementarias y extraordinarias. Además [sic] debe justificar que ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Mandato Constituyente No. 008, con relación a todo el personal de las diferentes Asociaciones que han venido presentando sus servicios en la Muy Ilustre Municipalidad de Babahoyo, trabajadores que a la vigencia del Mandato Constituyente No. 008 debieron ser asumidos por la Compañía, o Institución usuaria para la cual habían venido prestando sus servicios para lo cual deberán celebrar los respectivos contratos de trabajo con modalidad de indefinidos, y reconociéndoles el tiempo que han laborado con anterioridad a la vigencia del Mandato Constituyente No. 008, en concordancia con el Reglamento del Mandato Constituyente [...]»<sup>9</sup>.*

### **C. Las pretensiones y sus fundamentos**

- 10.** En su demanda, los accionantes solicitaron que la Corte Constitucional ordene al Municipio de Babahoyo el “*CUMPLIMIENTO de la primera disposición transitoria del mandato constituyente # 8 [...] que resolvió eliminar la intermediación laboral [...] esto es entregándonos los contratos indefinidos de trabajo*”.
- 11.** Además, solicitaron la reliquidación de los valores que debieron percibir conforme los acuerdos ministeriales mencionados en el párr. 9.f *supra* y el pago de horas extraordinarias desde julio del 2009 hasta julio del 2013.

<sup>6</sup> De 30 de abril del 2010. Publicado en el registro oficial N.º 199, de 25 de mayo del 2010.

<sup>7</sup> De 25 de abril del 2011. Publicado en el registro oficial N.º 451, de 18 de mayo del 2011.

<sup>8</sup> De 11 de mayo del 2012. Publicado en el registro oficial N.º 715, de 1 de junio del 2012.

<sup>9</sup> Expediente constitucional, hojas 79 y 80.

12. Los accionantes señalaron que laboraban para el Municipio de Babahoyo como obreros de guardianía, operadores de dragas, obreros de arborización, choferes, barrenderos, personal de limpieza, de higiene ambiental y jardinería y señalan que, a pesar de la vigencia del Mandato Constituyente 8, continuaron precarizados sin que se les otorgue contratos indefinidos de trabajo.
13. Alegan, también, que esta situación es contraria al criterio establecido en la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, en la que se aceptó una demanda similar.
14. Finalmente, indica que realizaron el reclamo previo al Municipio de Babahoyo el 12 de septiembre de 2013 sin que, hasta la presentación de la demanda, hayan recibido contestación alguna.
15. Además, en la **audiencia pública**, los accionantes ratificaron los fundamentos de su demanda y señalaron que se afectó su estabilidad ya que se les debía otorgar contratos indefinidos de trabajo y no una serie de contratos eventuales u ocasionales, bajo la preocupación constante de la terminación definitiva de su relación laboral<sup>10</sup>.

#### **D. Contestación del Municipio de Babahoyo**

16. En el escrito de contestación de 29 de enero de 2020<sup>11</sup>, el Municipio de Babahoyo señaló que la acción por incumplimiento planteada en su contra es improcedente, ya que la parte accionante invoca normas pero no especifica la obligación cuyo cumplimiento se persigue.
17. Por otra parte, señala que la pretensión de estabilidad laboral se satisfizo, dado que la mayor parte de los accionantes suscribieron contratos indefinidos de trabajo con el Municipio de Babahoyo en el año 2014. Asimismo, que dieron cumplimiento a las sentencias dictadas dentro de juicios laborales incoados en su contra<sup>12</sup>.
18. Con respecto al pago de las horas extraordinarias, la entidad sostiene que los accionantes se limitan a formular su pretensión sin indicar cuál es la norma presuntamente incumplida, que, además, podría ser exigida en vía ordinaria.
19. En la **audiencia pública** celebrada el 30 de enero de 2020, el Municipio de Babahoyo ratificó sus fundamentos de descargo, principalmente que la mayoría de los legitimados activos cuentan con contratos indefinidos de trabajo<sup>13</sup>.

## **II. Competencia**

20. De conformidad con lo establecido en los artículos 93 y 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de

---

<sup>10</sup> Expediente constitucional, audio, minuto 4:50.

<sup>11</sup> Ídem, hojas 150 a 152.

<sup>12</sup> Se adjuntó el memorando N.º 085-DGTH-2020, con información de la situación laboral de varios de los accionantes.

<sup>13</sup> Expediente constitucional, audio minuto 14:30.

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

### III. Planteamiento de los problemas jurídicos

21. Conforme a los arts. 436 numeral 5 de la Constitución y 52 de la LOGJCC, las acciones por incumplimiento tienen la finalidad de garantizar la aplicación de normas, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. La acción por incumplimiento procede cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, y para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación<sup>14</sup>.
22. Conforme el esquema establecido en el párr. 21 *supra*, para verificar lo alegado por los accionantes, se plantea el siguiente problema jurídico **¿Los accionantes formularon el correspondiente reclamo previo?**
23. Por otro lado, la Corte Constitucional en el párr. 12 de la sentencia N.º 7-12-AN/19, de 11 de diciembre de 2019, identificó 4 tipos de problemas para resolver una acción por incumplimiento:
  - 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.*
24. En el caso *in examine*, los accionantes demandan el incumplimiento de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente 8; el oficio N.º 05988, de 4 de febrero del 2009, de la Procuraduría General del Estado; la providencia suscrita por la Directora Regional del Trabajo de 15 de junio del 2009; el Convenio 12 y la Recomendación 198, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el art. 327 de la Constitución; los arts. 14 y 23 del Código del Trabajo; y, los acuerdos ministeriales N.º MRL 2010-00080, N.º MRL-2011-00098 y N.º MRL-2012-0076. También señalan que han realizado el reclamo ante el Municipio de Babahoyo.
25. Con este antecedente, previo a realizar el análisis de si procede la acción por incumplimiento respecto de las disposiciones alegadas, le corresponde a esta Corte determinar si, específicamente, el artículo 327 de la Constitución (ver párr. 9.b *supra*) y la providencia suscrita por la Directora Regional del Trabajo de 15 de junio del 2009 (ver párr. 9.g *supra*) constituyen normas que puedan ser analizadas en una acción por incumplimiento. En relación con el artículo 327 de la Constitución, cabe mencionar que las normas constitucionales no pueden servir de fundamento a una acción por

<sup>14</sup> Artículos 93 de la Constitución y 52 y 54 de la LOGJCC. Corte Constitucional, sentencia N.º 57-17-AN/21, de 8 de septiembre de 2021, párr. 27: “*se reitera que la acción por cumplimiento procede fundamentalmente frente a la existencia de [...] un reclamo previo, a quien debe satisfacer dicha obligación*”.

incumplimiento, como lo prevé el art. 56.2 de la LOGJCC<sup>15</sup>. Por otro lado, sobre el incumplimiento de la providencia mencionada, esta no puede ser considerada en este tipo de acciones porque no es un acto normativo –ya que se agota con su cumplimiento– ni como un acto administrativo con efectos generales –por cuanto sus destinatarios están plenamente individualizados–.

**26.** Una vez descartados los cargos indicados en el párrafo anterior, la Corte observa que conforme a las pretensiones de los accionantes (ver párrs. 10 y 11 *supra*), las obligaciones cuyo cumplimiento se demanda del resto de disposiciones son las siguientes:

- a) El Municipio de Babahoyo (*sujeto activo*) debe otorgar contratos indefinidos (*acción*) a los accionantes (*sujeto pasivo*).
- b) El Municipio de Babahoyo (*sujeto activo*) debe reliquidar las remuneraciones pagadas (*acción*) a los accionantes (*sujeto pasivo*).
- c) El Municipio de Babahoyo (*sujeto activo*) debe pagar horas extraordinarias (*acción*) a los accionantes (*sujeto pasivo*).

**27.** En consecuencia, se plantea el segundo problema jurídico en los siguientes términos: **¿Las obligaciones contenidas en los literales a), b) y c) del párrafo precedente se derivan o no de las disposiciones invocadas?**

#### **IV. Resolución de los problemas jurídicos**

##### **E. Primer problema jurídico: ¿Los accionantes formularon el correspondiente reclamo previo?**

**28.** Como se indicó anteriormente, este Organismo ha determinado como presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento la existencia de un reclamo previo. Así, “*el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla*”<sup>16</sup>. En el presente caso, se observa que este presupuesto se acató debido a que los accionantes agregaron a su demanda el reclamo administrativo presentado el 12 de septiembre 2013 ante el Municipio de Babahoyo<sup>17</sup>.

**29.** En dicho reclamo, expresamente se solicita el cumplimiento de las mismas disposiciones determinadas en la acción por incumplimiento. De esta forma, se verifica que se alegó la inobservancia de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente 8; el oficio N.º 05988, de 4 de febrero del 2009, de la Procuraduría General del Estado; el Convenio 12 y la Recomendación 198, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); los arts. 14 y 23 del Código del Trabajo; los acuerdos

<sup>15</sup> LOGJCC “Art. 56.- *Causales de inadmisión.- La acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: [...] 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales*”.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 24.

<sup>17</sup> Hojas de la 2 a la 5 del expediente constitucional.

ministeriales N.º MRL 2010-00080, N.º MRL-2011-00098 y N.º MRL-2012-0076; y el pago de las horas extraordinarias desde julio de 2009 hasta agosto de 2013.

30. En consecuencia, los accionantes cumplieron con el reclamo previo.

**F. Segundo problema jurídico: ¿Las obligaciones contenidas en los literales a), b) y c) del párrafo precedente se derivan o no de las disposiciones invocadas?**

31. En fundamento de sus pretensiones, los accionantes se refirieron a la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, de 3 de abril de 2012.

32. Sin embargo, conforme el artículo 2.3 de la LOGJCC, en la sentencia N.º 42-18-AN/21, de 8 de septiembre de 2021, esta Corte se apartó del precedente establecido en la sentencia N.º 001-12-SAN-CC, en los siguientes términos:

*20. [...] en esta acción se alega el incumplimiento del cuarto inciso de la primera disposición transitoria del Mandato Constituyente No. 8 [...].*

*26. Los accionantes alegan que la norma ha sido parcialmente incumplida por cuanto debieron ser asumidos por el MAAT de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales [...].*

*28. Por lo expuesto, si bien la finalidad de la norma bajo análisis es la eliminación de la precarización laboral, así como de toda forma de contratación que menoscabe los derechos laborales, no se desprende que la norma alegada como incumplida establezca un tiempo por el cual los trabajadores intermediados deban ser asumidos [...].*

*32. [...] si de la norma cuyo incumplimiento se alega no se desprende un tiempo específico por el cual los trabajadores intermediarios [sic] debían ser asumidos, mal podría esta Corte declarar el incumplimiento de esa norma interpretándola en el sentido de que debieron ser asumidos de manera permanente y no bajo contratos de servicios ocasionales.*

*33. La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico, mas no dirimir la manera en que la norma debe interpretarse o aplicarse. En otras palabras, si las partes acuerdan que la norma sí ha sido aplicada al caso concreto, pero discrepan en la forma en que debía interpretarse o aplicarse la misma, no procede que esa diferencia de criterios de interpretación o aplicación sea resuelta a través de una acción por incumplimiento. Toda vez que no procede que esta Corte, a través de la acción por incumplimiento, determine la forma en que la entidad accionada debió aplicar la norma, corresponde desestimar la acción [se omitieron referencias a notas al pie de página].*

33. De conformidad con lo analizado en la sentencia citada, el cuarto inciso de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8 (ver párr. 9.a *supra*) no contiene la obligación cuyo cumplimiento se exige en este caso, es decir, que los trabajadores al ser incorporados a las instituciones públicas por la eliminación de la tercerización laboral lo hagan mediante un contrato de tiempo indefinido. Por su parte, los restantes incisos de la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 8, también alegados como incumplidos, únicamente indican sobre la terminación de los contratos de

intermediación laboral, el cambio de contratos de los trabajadores intermediarios regidos por la Ley Reformatoria al Código del Trabajo, el reintegro de los trabajadores intermediarios despedidos a partir del 1 de marzo de 2008 y la situación de los trabajadores de empresas tercerizadoras, sin que se derive de ellos la obligación de otorgar contratos indefinidos a los accionantes.

34. Los demás instrumentos jurídicos mencionados en relación a esta obligación de otorgar contratos indefinidos tampoco la contienen por las siguientes razones. Es imposible, por su generalidad, atribuir al Convenio 12 (ver párr. 9.c *supra*) y a la Recomendación 198 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una obligación tan concreta como la que se examina en la resolución de este problema jurídico. Los artículos 14 y 23 del Código de Trabajo (ver párr. 9.d *supra*) se refieren a ciertos tipos de contrato de trabajo y a la sujeción de los contratos individuales a las condiciones establecidas en los contratos colectivos, por lo que tampoco contienen la obligación de otorgar contratos indefinidos. Finalmente, el oficio N.º 05988 (ver párr. 9.e *supra*) absolvió una consulta a otra institución pública, por lo que no se puede considerar que establezca una obligación para la Municipalidad de Babahoyo.
35. En definitiva, la obligación de otorgar contratos de tiempo indefinido, cuyo cumplimiento se exige, no se deriva de las disposiciones invocadas y, por lo tanto, no es posible estimar la pretensión a) del párr. 26 *supra*.
36. En cuanto a la obligación de reliquidar las remuneraciones pagadas, se invocaron los acuerdos ministeriales que fijaron los techos de negociación de contratos colectivos, contratos individuales y actas transaccionales de los trabajadores del sector público regidos por el Código del Trabajo (ver párr. 9.f *supra*).
37. Dado que los accionantes no se refirieron a ningún tipo de beneficio que se haya negociado para exigir la reliquidación de sus remuneraciones, estas normas resultan impertinentes en relación con la obligación cuyo cumplimiento se exige y, por lo tanto, en este caso, también se debe desestimar la pretensión b) del párr. 26 *supra*.
38. Por su parte, en referencia a la obligación de pago de las horas extraordinarias, considerando que la demanda no se refirió a norma alguna sobre esta obligación (ver párr. 9 *supra*), se debe atender negativamente y, en consecuencia, desestimar la pretensión presentada con respecto al cumplimiento de la obligación contenida en el literal c) del párr. 26 *supra*.
39. A pesar de la desestimación de esta acción, se deja a salvo los derechos de los accionantes a reclamar sus pretensiones ante las vías judiciales que consideren pertinentes.

## V. 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 en el caso N.º 48-13-AN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**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 Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 07 de septiembre de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**