

Quito, D.M., 06 de diciembre de 2023

**CASO 2380-18-EP**

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

**SENTENCIA 2380-18-EP/23**

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de las resoluciones dictadas por i) un Tribunal de Conciliación y Arbitraje; y, ii) un tribunal de segunda instancia, dentro de un proceso de pliego de peticiones. Tras el respectivo análisis, se concluye que no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente, al verificarse que los tribunales accionados respondieron a la impugnación respecto a su competencia.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 14 de diciembre de 2017, el Comité Especial Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos (“**Comité**”) presentó un pliego de peticiones<sup>1</sup> ante el Inspector de Trabajo de Sucumbíos, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos (“**GAD Provincial de Sucumbíos**”), que dio lugar al proceso número 265879-2017-MGMM.
2. El 2 de abril de 2018, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la Delegación del Ministerio de Trabajo de la provincia de Sucumbíos (“**Tribunal de primera instancia**”)<sup>2</sup> resolvió aceptar el pliego de peticiones y consecuentemente, dispuso al GAD Provincial de Sucumbíos que:

<sup>1</sup> A través del pliego de peticiones, el Comité solicitó que se disponga al GAD Provincial de Sucumbíos, lo siguiente: 1) Que cumpla los artículos del contrato colectivo vigente desde el 12 de diciembre de 2011, “efectivizando lo que disponen los Artículos: 15, 16, 19, 20, 21, 27, 29, 31, 33, 34, 35, 39, 42, 44, 46, 47, 48, 51, 53 y disposición final segunda del Contrato Colectivo vigente”; 2) Que en el plazo de diez días contados desde la terminación del presente conflicto colectivo de trabajo, pague a los trabajadores los valores adeudados por incumplimiento desde el 1 de enero de 2010, incluyendo lo referente al contrato colectivo; y, 3) Que restituya en sus puestos de trabajo a los 105 obreros despedidos y cubra los valores no pagados hasta la presente fecha. Cabe indicar que, con fecha 12 de diciembre de 2011 el GAD Provincial de Sucumbíos celebró un contrato colectivo único de trabajo con el Sindicato Único de Obreros de la misma entidad.

<sup>2</sup> Con fecha 19 de marzo de 2018, se celebró el acta de posesión de los vocales principales y suplentes del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

- 1) En el plazo de treinta días, contados desde la celebración de la Audiencia de Conciliación de fecha 21 de marzo de 2018, presente las pruebas y/o justificativos, de haber dado cumplimiento al acuerdo que consta en el acta de audiencia de fecha 21 de marzo de 2018,<sup>3</sup> en caso de incumplimiento del presente acuerdo, este Tribunal, se reserva las facultades para ejecutar el acuerdo llegado, en forma libre y voluntaria, por las partes. 2.- Disponer la inmediata restitución de 86 trabajadores, a sus puestos de trabajo [...] 3.- Disponer el pago de sueldos no cobrados, por los 95 trabajadores, durante el tiempo que duró la suspensión de la relación laboral, para lo cual, se le concede el término de 15 días a fin de que dé cumplimiento a esta disposición para lo cual una vez cumplido el término otorgado, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, deberá presentar ante este Tribunal los justificativos de haber dado cumplimiento a [lo] dispuesto por este Tribunal.
3. Inconforme con dicha resolución, el GAD Provincial de Sucumbíos interpuso recursos de apelación y nulidad. En atención a ello, el 27 de julio de 2018, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra – Zona 1 (“**Tribunal de segunda instancia**”) resolvió rechazar los recursos de apelación y nulidad, y ratificar en todas sus partes la resolución dictada el 2 de abril de 2018.<sup>4</sup> De esa decisión, el GAD Provincial de Sucumbíos interpuso recurso de ampliación, el mismo que fue desechado por improcedente mediante auto de 6 de agosto de 2018.
4. El 31 de agosto de 2018, el GAD Provincial de Sucumbíos (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la resolución dictada el 27 de julio de 2018 por el Tribunal de segunda instancia. No obstante, en su demanda, la entidad accionante también realizó alegaciones en contra de la resolución del Tribunal de primera instancia.
5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, signada con el número 2380-18-EP.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En el acta de audiencia de conciliación y arbitraje de fecha 21 de marzo de 2018, se acordó con relación al primer punto: “Las partes de común acuerdo establecer (sic) un término para el cumplimiento de los artículos señalados en el pliego de peticiones, referentes al contrato colectivo y de ser pertinente se designen peritos a efecto de que procedan a realizar la liquidación de los valores pendientes en caso de existir. Todas estas acciones se ejecutarán en el marco legal vigente y los acuerdos parciales llegados en las audiencias de mediación realizadas en la ciudad de Quito en fechas anteriores”.

<sup>4</sup> El Tribunal de segunda instancia señaló, en el numeral 5.1 de su resolución, que “por cuanto se ha constatado en las audiencias de conciliación llevadas a efecto con fechas treinta y uno de mayo y veinticuatro de julio de 2018, por parte del GAD Provincial de Sucumbíos ha manifestado que ha dado cumplimiento al numeral uno, dispuesto en la sentencia venida en grado; en tal razón, por deliberación de este Tribunal se establece resolver como únicos puntos de la apelación el numeral segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia de fecha dos de abril del 2018”.

<sup>5</sup> La Sala de Admisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín, Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Enrique Herrerra Bonnet.

6. El 28 de septiembre de 2020, Luis Villacís Maldonado<sup>6</sup> compareció en representación del Comité como tercero con interés.
7. Una vez efectuado el sorteo por el Pleno del Organismo, le correspondió la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento mediante auto de fecha 19 de junio de 2023, por el cual se ordenó oficiar al Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra-Zona 1, a fin de que presente su informe de descargo motivado, lo cual cumplió el día 23 de junio de 2023.
8. Con fecha 5 de octubre de 2023, se solicitó además al Tribunal de Conciliación y Arbitraje que presente su informe de descargo motivado, lo cual no ha sido cumplido hasta la presente fecha.

## **2. Competencia**

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **3.1. Argumentos de la entidad accionante**

10. De la revisión de la demanda, la entidad accionante alegó como derechos constitucionales vulnerados a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE); al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, y, de la motivación (artículo 76 numerales 1 y 7 letras k y l de la CRE); y, a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). Como pretensión, solicitó que se acepte la acción extraordinaria de protección y se disponga que el proceso se retrotraiga al estado en que se produjo la violación de los derechos.

---

<sup>6</sup> De acuerdo al acta de la asamblea extraordinaria del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos celebrada el 10 de noviembre de 2017, que consta a fojas 8 y 9 del expediente, se resolvió encargar al Ab. Luis Villacís Maldonado la presentación del pliego de peticiones.

- 11.** Sobre la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, además de referirse a criterios emitidos por este Organismo y la Corte IDH, la entidad accionante consideró que los tribunales de apelación y de primera instancia que conocieron el pliego de peticiones, no tenían competencia para hacerlo, toda vez que a la fecha de su presentación, los proponentes ya no eran trabajadores del GAD Provincial de Sucumbíos, de acuerdo con la resolución 10/2017 y los finiquitos celebrados con anterioridad.
- 12.** Además, señaló que la única autoridad judicial que podía declarar “ilegal” la resolución 10/2017 era el tribunal distrital de lo contencioso administrativo, conforme a lo indicado por los jueces constitucionales dentro de la acción de protección 21331-2017-00401 seguida por los trabajadores que no aceptaron el cambio de modalidad de contratación. Agregó que los tribunales de conciliación y arbitraje tampoco tenían competencia para declarar la nulidad de actos administrativos, ni disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto, lo que, en supuestos específicos previstos en la ley, es de competencia de los jueces de trabajo.
- 13.** Respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la motivación, luego de citar sentencias dictadas por esta Corte, la entidad accionante indicó que: i) los tribunales de apelación y de primera instancia, “sin determinar la fuente de su autoridad”, declararon que la resolución 10/2017 debía ser considerada nula; ii) el tribunal de primera instancia declaró nulos los contratos individuales de trabajo a tiempo indefinido y el tribunal de apelación al ratificar la decisión de primera instancia, ordenó el reintegro de los ex trabajadores del GAD Provincial de Sucumbíos “en el hecho de que tales contratos a tiempo indefinido existen”; iii) el tribunal de primera instancia entendió que la resolución 10/2017 violó la estabilidad laboral de los reclamantes y, como consecuencia de ello, declaró su nulidad, lo que fue ratificado en la resolución impugnada; y, iv) según el pliego de peticiones, se configuró un despido intempestivo, que a criterio de la entidad accionante no existió tal despido, siendo su único efecto que se ordene la prestación prevista en la legislación nacional, esto es, el pago de las respectivas indemnizaciones, mas no la declaratoria de nulidad ni la restitución de cargos y pago de remuneraciones no percibidas.
- 14.** En cuanto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante señaló que el ordenamiento jurídico debe ser aplicado por autoridades competentes y en

el presente caso, los tribunales de apelación y de primera instancia no tenían competencia para declarar la nulidad de actos administrativos, conocer una impugnación promovida por quienes no tenían la calidad de trabajadores ni ordenar alguna medida de reintegro y pago de remuneraciones no percibidas, lo que en supuestos específicos en la ley, es de competencia de los jueces de trabajo.

### **3.2. Argumentos del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje**

15. El 23 de junio de 2023, el director de Asesoría Jurídica, en su calidad de delegado del ministro de Trabajo, y el asesor regional jurídico del Ministerio del Trabajo, informaron que dicha cartera elaboró el informe de descargo, el mismo que fue suscrito por el entonces director regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra con fecha 25 de junio de 2020. Agregó que, a través del memorando MDT-DRTSPI-2020-0663-MEMORANDO de fecha 25 de junio de 2020, se emitió el informe relativo al pliego de peticiones número 265879-2017-MGMM, en el cual se hizo un recuento de los hechos del proceso y se indicó que:

[...] este organismo constituido en legal y debida forma conforme lo señala el artículo 487 del Código de Trabajo, es competente para conocer, tramitar y resolver el Recursos [sic] de Apelación y Nulidad interpuesto en el Pliego de Peticiones, en aplicación a lo prescrito en el Art. 326 numeral 12 de la Carta Magna, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 481 y siguientes del Código de Trabajo. [...]

El Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, ha actuado en base a sus facultades otorgadas por la Ley, ha resuelto y emitido su resolución en respaldo de los artículos 565 y 567 del Código de Trabajo y ha dado cumplimiento al Art. 488 literal c). Ibidem que taxativamente determina: *“El tribunal resolverá exclusivamente sobre el punto de apelación”*.

### **3.3. Argumentos del Tribunal de Conciliación y Arbitraje**

16. Pese a haber sido notificado en legal y debida forma,<sup>7</sup> el Tribunal de Conciliación y Arbitraje no presentó el informe de descargo solicitado mediante requerimiento de fecha 5 de octubre de 2023.

### **3.4. Argumentos de Luis Villacís Maldonado, en representación del Comité, como tercero con interés**

---

<sup>7</sup> Razón de notificación de fecha 6 de octubre de 2023.

17. En relación a la demanda de acción extraordinaria de protección, Luis Villacís Maldonado manifestó que los vocales designados por la institución empleadora no firmaron la resolución dictada por mayoría, porque se opusieron al reintegro de los trabajadores despedidos, sin embargo, que estuvieron de acuerdo con las bases de la conciliación y reiteró que “la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra-Zona 1 ni ninguna otra Dirección Regional de Trabajo de las tipificadas en el artículo 539 del Código de Trabajo, tienen tribunales superiores de conciliación y arbitraje, como falsamente afirman los actores en su acción”. Así también, expone que la demanda de acción extraordinaria de protección no cumple con lo previsto en los artículos 61 y 62 de la LOGJCC para que sea admitida.
18. Finalmente, señaló que el prefecto y procurador síndico del GAD Provincial de Sucumbíos que estuvieron en funciones desde mayo de 2019 y acatando la resolución dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, suscribieron con el Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos un acta de acuerdo de cumplimiento de la mencionada resolución, la misma que acompaña a su escrito,<sup>8</sup> “siendo por ello que los compañeros trabajadores despedidos ya están trabajando”.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

19. La Corte Constitucional ha señalado que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
20. Así, este Organismo ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: **(i) una tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; **(ii) una base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción

---

<sup>8</sup> Mediante acta de acuerdo de cumplimiento de sentencia celebrada el día 22 de mayo de 2019 entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos y el Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial de Sucumbíos se acordó dar cumplimiento a la resolución de 27 de julio de 2018, en cuanto a: i) reintegro de los 86 trabajadores que constan nominados en el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia de fecha 2 de abril de 2018 desde el día 27 de mayo de 2019 a los puestos de trabajo que venían desempeñando en el momento en que fueron cesados en sus funciones y en caso de que, el puesto se encontrare ocupado, se los reintegra a otro puesto similar sin que afecte la remuneración; y, ii) pago de remuneraciones que dejaron de percibir los trabajadores desde el momento de la cesación de funciones hasta antes de su reintegro en cuatro cuotas. Además, se fijó una reunión durante la primera semana de septiembre de 2019 para acordar el pago de los beneficios del contrato colectivo, conforme a lo dispuesto en el acta de audiencia de conciliación.

u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, **(iii) una justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, la Corte Constitucional, cuando evidencia que un cargo no cumple con una argumentación mínimamente completa, debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo *in examine*, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.<sup>9</sup>

21. Previo al análisis sobre la presunta vulneración de derechos, se precisa que, si bien en el acápite cuatro de la demanda de acción extraordinaria de protección, la entidad accionante impugnó expresamente la resolución de 27 de julio de 2018 dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, también formuló argumentos sobre la decisión del Tribunal de primera instancia. Por esta razón, se requirió un informe de descargo a ambos tribunales. Cabe señalar que previamente esta Corte ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido expresamente identificadas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada, cuando de la argumentación se desprende la intención de la entidad accionante de impugnarlas.<sup>10</sup>
22. Con relación a los problemas jurídicos por resolver, se observa que la entidad accionante alega la vulneración a sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en sus garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, de la motivación y a la seguridad jurídica con fundamento en la misma base fáctica. No obstante, según se observa en la demanda, los argumentos expuestos por la entidad accionante se centran exclusivamente en cuestionar una eventual falta de competencia de los tribunales accionados para conocer el pliego de peticiones, para declarar la nulidad de actos administrativos y para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto. En consecuencia, esta Corte realizará el análisis del presente caso, respecto a las resoluciones de primera y segunda instancia impugnadas, en torno al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente. Para esto se planteará el siguiente problema jurídico:
  - (i) ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente?

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 26; CCE, sentencia 2048-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 16.

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

### **5.1. ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente?**

- 23.** El artículo 76.7.k de la CRE garantiza dentro del espectro de derechos y principios del debido proceso, el derecho de toda persona a ser juzgado por un juez competente, imparcial e independiente. De la misma manera, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: “[t]oda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley [...]”.
- 24.** La Corte Constitucional ha manifestado que la garantía de ser juzgado por un juez competente conlleva una doble dimensión en su reconocimiento dentro de los derechos de protección establecidos en la Constitución. Por un lado, se encuentra enmarcada como uno de los presupuestos del principio de legalidad; y, por otro, el Constituyente la configuró como un presupuesto del derecho a la defensa. Como presupuesto del derecho a la defensa, esta garantía exige que los criterios para determinar la competencia de una autoridad jurisdiccional deberán encontrarse previamente establecidos en el ordenamiento jurídico, a través de normas que distribuyan la competencia en razón de territorio, materia, personas y grados.<sup>11</sup>
- 25.** La jurisprudencia de este Organismo ha determinado que cuando se alegue la vulneración al debido proceso, en la garantía del juez competente, se deben comprobar los siguientes elementos: (a) que el accionante haya agotado todos los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico para impugnar el vicio de competencia alegado; (b) que pese a haberse impugnado su competencia, la autoridad judicial continúe en el ejercicio de la misma, sin inhibirse, declararse incompetente o subsanar -de ser posible- dicho vicio; (c) que el vicio de incompetencia que se impugna revista de gravedad o relevancia constitucional, esto es, que sea de trascendencia; y, (d) que realmente la actuación de la autoridad judicial implique una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente.<sup>12</sup>
- 26.** Así, en lo que refiere al primer elemento enunciado en el párrafo precedente (a), la entidad accionante en su demanda señala que, los tribunales accionados que conocieron el pliego de peticiones no tenían competencia para hacerlo, por tres razones:

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1754-13-EP/19, 19 de noviembre de 2019, párr. 25-26.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1754-18-EP/23 (*kompetenz-kompetenz* y debido proceso), 30 de agosto de 2023, párr. 25.

- i. A la fecha de su presentación, los *proponentes* ya no eran trabajadores del GAD Provincial de Sucumbíos;
- ii. Las autoridades jurisdiccionales demandadas no podían disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto, lo que, en supuestos específicos previstos en la ley, es de competencia de los jueces de trabajo;
- iii. Las autoridades jurisdiccionales demandadas no tenían potestad para declarar la nulidad de actos administrativos, pues aquello le corresponde al tribunal distrital de lo contencioso administrativo.

**27.** De este modo, y como se indicó anteriormente, para analizar la eventual vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por autoridad competente, se debe corroborar si la entidad accionante agotó todos los remedios procesales que tenía a su disposición para impugnar los hechos singularizados en el párrafo precedente.

**28.** Así las cosas, en el presente caso se ha podido verificar que la entidad accionante, con anterioridad a las resoluciones que son objeto de esta acción extraordinaria de protección, impugnó la competencia del Inspector de Trabajo y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje que sustanciaron la causa de origen, tanto en el libelo de contestación al pliego de peticiones, como en el de los recursos de apelación y nulidad, en los siguientes términos:

El señor Henry España, en su calidad de Secretario General del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Provincial, y más de cien ex servidores del Gobierno provincial, en uso de sus legítimos derechos presentaron la Acción de Protección No. 2133-2017-00401, pretendieron que la Función Judicial a través de dicha acción declare la nulidad de una Resolución Administrativa promulgada por el señor Prefecto y que como consecuencia de dicha declaratoria de nulidad los accionantes sean reintegrados al Gobierno Provincial. El 15 de septiembre de 2017 la señora Juez Constitucional, negó la Acción de Protección; los ex servidores presentaron el recurso de apelación, los Magistrados de la Corte Provincial ratifican la sentencia dictada por la señora Juez el 15 de septiembre de 2017; por último, los accionantes presentaron una Acción Extraordinaria de Protección contra de la sentencia dictada el 10 de octubre de 2017 por los Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en definitiva, señor Inspector, la petición constante en el numeral 3 del Pliego de Peticiones, no es de su competencia, usted deberá inhibirse de conocer y tramitar esta petición por que la misma debe ser resuelta por la Función Judicial, en estricta aplicación del principio de independencia de la Función Judicial contemplado en el artículo 8 del Código Orgánico de la Función Judicial [...].<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La petición constante en el numeral 3 del pliego de peticiones es la siguiente: “3) Que restituya en sus puestos de trabajo a los 105 obreros despedidos y cubra los valores no pagados hasta la presente fecha”. Esta contestación consta de fojas 78 a 83 del expediente.

Los vocales de mayoría del Tribunal de Conciliación y Arbitraje asumen funciones y competencias que no les corresponde, al momento en que dejan sin efecto por carecer de validez jurídica a la Resolución administrativa No. 010-P-GVO-2017, los señores vocales se olvidan, desconocen e ignoran las demás leyes que rigen el sector público. [...] La nulidad de un acto administrativo en general y en especial la nulidad de la Resolución Administrativa No. 0010-P-GVO-2017 no pueden ser declaradas por la MAYORÍA DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE LO CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE [sic] sino por el órgano competente de la Función Judicial. Declarar la nulidad significa arrogación de funciones que es penada y sancionada por la legislación vigente. La declaratoria de nulidad dictada por un órgano competente acarrea la nulidad del acto administrativo, en este caso la NULIDAD DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; nulidad que solo puede ser declarada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...] En la parte resolutive los Vocales de Mayoría dispone en los numerales 2 y 3 lo siguiente: 2.- La inmediata restitución de los 86 trabajadores a sus puestos de trabajo; 3.- el pago de los sueldos no cobrados por los 95 trabajadores durante el tiempo que duró la suspensión. Disposiciones que carecen de fundamentación puesto que en ninguna de las partes consta la norma legal en la que sustentan su decisión, ignorando además que el Código del Trabajo no le confiere esta facultad al Tribunal de Conciliación y arbitraje”.<sup>14</sup>

- 29.** Así, se observa que con relación al punto (i) detallado en el párrafo 26 *supra*, en el escrito que contiene la contestación al pliego de peticiones, cuya parte pertinente se cita en el párrafo precedente,<sup>15</sup> la entidad accionante no objetó nada relativo a este punto. Por lo tanto, este Organismo no se pronunciará sobre la alegación de falta de juez competente detallada en el párrafo 26 (i) *supra*, en tanto que, se evidencia que, sobre esta alegación, la entidad accionante no agotó los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo para la subsanación del eventual vicio de incompetencia, como lo era, la contestación a la demanda y los recursos de apelación y nulidad.<sup>16</sup>
- 30.** Por otra parte, en cuanto a los puntos (ii) y (iii) que constan descritos en el párrafo 26 *supra*, se advierte que la entidad accionante sí cumplió este presupuesto, conforme se desprende de los extractos pertinentes que fueron transcritos de los libelos de contestación a la demanda y de los recursos de apelación y nulidad, donde precisamente alegó que las autoridades jurisdiccionales demandadas no podían disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto, y que aquellas no tenían potestad para declarar la nulidad de actos

<sup>14</sup> El escrito de fundamentación de los recursos de apelación y nulidad obra de fojas 4709 a 4715 del expediente.

<sup>15</sup> Además, en la contestación al pliego de peticiones, sobre la primera petición, la entidad accionante justificó la imposibilidad de dar cumplimiento a ciertos artículos del contrato colectivo citados en el pliego y sobre otras disposiciones, señaló que se habían cumplido en su totalidad y, respecto a la segunda petición indicó que era imposible que en diez días se cancelen los valores adeudados desde el 1 de enero de 2010 –tal como se exigía en el pliego de peticiones- por tratarse de beneficios que son inaplicables.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 838-12-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28 y 30.

administrativos, considerando que aquello le correspondía al tribunal distrital de lo contencioso administrativo.

- 31.** Por otra parte, con relación a la comprobación de los siguientes dos elementos enunciados en el párrafo 25 *supra* (b) y (c), a saber, que pese a haberse impugnado su competencia, la autoridad judicial continúe en el ejercicio de la misma, sin inhibirse, declararse incompetente o subsanar, de ser el caso, dicho vicio; y, que el vicio de incompetencia que se impugna revista de gravedad o relevancia constitucional, esto es, que sea de trascendencia. Este Organismo comprueba que las autoridades jurisdiccionales en ninguna etapa del proceso se inhibieron del conocimiento de la causa, ni se declararon incompetentes. Asimismo, la Corte observa que las alegaciones de la entidad accionante, en la medida de que van dirigidas a identificar una eventual incompetencia en razón de la materia, de conformidad con la cual las autoridades jurisdiccionales impugnadas no habrían tenido competencia para ordenar el pago de remuneraciones y reintegro de trabajadores del GAD provincial de Sucumbíos, ni para declarar la nulidad de un acto administrativo, revisten de gravedad y relevancia, toda vez que, de ser ciertas singularizarían un vicio de competencia que repercute en la validez procesal de lo actuado y resuelto.
- 32.** Sentado esto, la Corte pasará a analizar el último elemento señalado en el párrafo 25 *supra* (d), a fin de verificar si realmente la actuación de la autoridad judicial tradujo una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente. Para esto, se postulará dos sub problemas que se derivan de la garantía del debido proceso identificada como objeto de análisis, según lo establecido en el párrafo 22 *supra*:
- (i) ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto?
  - (ii) ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para declarar la nulidad de un acto administrativo?

**5.1.1. ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto?**

33. Este Organismo ha expresado que la administración de justicia es un poder que emana del pueblo y quienes la ejercen por autorización constitucional o legal, se encuentran dotados de la potestad para declarar o constituir el derecho con relación a los hechos que han sido sometidos a su conocimiento. El dinamismo, la diversidad y la complejidad que caracterizan los procesos, conflictos y relaciones percatados al interior de los Estados modernos impiden que una sola persona resuelva todas las peticiones y controversias que surgen en la sociedad, haciendo indispensable que se distribuya el trabajo entre varias personas.<sup>17</sup>
34. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe una multiplicidad de personas y órganos que se encuentran autorizados para administrar justicia, que, a efectos de garantizar su funcionamiento eficaz y eficiente, la Constitución y las leyes han delimitado el ámbito de ejercicio de esta potestad, a fin de que no existan colisiones no deseadas entre el trabajo jurisdiccional de unos y otros. Esta potestad general de administrar justicia se encuentra limitada de forma concreta por la ley debido a algunos criterios específicos, como el territorio, la materia, las personas, entre otros. Esta medida, conforme a la cual se atribuye la potestad de administrar justicia a personas, órganos y autoridades, se conoce como competencia jurisdiccional.<sup>18</sup>
35. Dada la configuración esencialmente legislativa de la competencia jurisdiccional, cuando en la resolución de una acción extraordinaria de protección le corresponda a la Corte Constitucional conocer un cargo sobre la vulneración de la garantía a ser juzgado por una autoridad competente, este Organismo no podrá evaluar la corrección o incorrección legal de la decisión de la autoridad judicial demandada de declararse competente, sino que deberá limitarse a verificar que dicha decisión no fue arbitraria o no vulneró de manera manifiesta el debido proceso u otro derecho constitucional. En efecto, esta garantía del debido proceso puede lesionarse cuando el juzgador, habiéndole sido impugnada su competencia, no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso u otro derecho constitucional.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 26.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 27 y 28.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 30.

- 36.** En el caso que nos concierne, la entidad accionante ha alegado la falta de competencia de los tribunales accionados para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones, toda vez que aquello es de competencia de los jueces de trabajo (párr. 26.ii *supra*).
- 37.** Así, esta Corte evidencia que esta alegación realizada por la entidad accionante alude a un tópico de competencia en razón de la materia, en la medida de que el accionante ha afirmado que el objeto de la Litis debía ser conocido y resuelto por los jueces de trabajo –conflictos individuales de trabajo-. En lo que respecta a la competencia en razón de la materia, esta ha sido conceptualizada como aquella que distribuye a cada juez o tribunal distintas ramas del derecho sustantivo, con fundamento en el objeto litigioso. Esto convierte a la “materia” en una razón cualitativa-objetiva de atribución de la competencia.<sup>20</sup> Por consiguiente, esta Corte examinará si los tribunales impugnados actuaron con competencia en razón de la materia.
- 38.** Sobre este asunto, se verifica que, en la decisión de primera instancia, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje argumentó:

SEGUNDA.- COMPETENCIA: Este Tribunal de Conciliación y Arbitraje se encuentra constituido en legal y debía (sic) forma y es competente para conocer, tramitar y resolver el presente Conflicto Colectivo de Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 326 numeral 12 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en el Art. 468 y más pertinentes del Código del Trabajo (...) CUARTA.- Pruebas y argumentos jurídicos de la parte actora.- De la misma manera [el GAD Provincial de Sucumbíos] señala que, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no tiene competencia para conocer el presente caso en virtud de que existe una sentencia emitida por la Corte Constitucional, en la que inadmite la acción extraordinaria de protección propuesta por los hoy accionantes, empero, revisado el expediente, se desprende que la Corte Constitucional, deja abierta la vía ordinaria para que los hoy accionantes ejerzan sus derechos, en tal sentido, de conformidad a lo que determina el Art. 565 del Código de Trabajo y Art. 326 numeral 12 de la Constitución de la República del Ecuador, este Tribunal de Conciliación y Arbitraje, es competente para conocer y pronunciarse sobre el presente caso.

- 39.** Mientras que, en la decisión de segunda instancia, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje se pronunció en los siguientes términos:

PRIMERO.- Este organismo constituido en legal y debida forma, es competente para conocer, tramitar y resolver el presente Recurso de Apelación y Nulidad, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 326 numeral 12 de la Constitución [...] en concordancia con lo

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 31.

dispuesto en el Art. 487 y siguientes del Código de Trabajo; por lo tanto, este es el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje es [sic] competente para resolver el presente conflicto colectivo de trabajo, de la misma forma que lo realizan los jueces del trabajo en los conflictos individuales de trabajo, cuya competencia entre los entes señalados ha sido confirmada por el Consejo Nacional de la Judicatura mediante Resolución Nro. 10-2017 de 26 de abril de 2017, publicada en el Registro Oficial Primer Suplemento Nro. 1006 de 17 de mayo de 2018 [sic], que señala: “Lo resuelto por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y no puede volver a discutirse en un juicio individual de trabajo. Por tanto, los jueces de trabajo no tienen competencia para conocer y resolver asuntos materia de decisión en un conflicto colectivo de trabajo. Salvo que en la acción individual de trabajo se reclame pretensiones que no fueron materia de conocimiento y resolución del conflicto colectivo” [...] este Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje [...] RESUELVE: [...] c) RATIFICA, en todas sus partes la sentencia de fecha dos de abril de 2018, a las 09h00, dictada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de primera instancia; la cual, señala: “Disponer la inmediata restitución de 86 trabajadores, a sus respectivos puestos de trabajo...” acatando expresamente lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución [...] en concatenación de lo determinado en el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, adoptado en San Salvador.- [...] que en su artículo 7 literal d) establece como una garantía en el reconocimiento del derecho al trabajo, “que en el caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquiera otra prestación prevista por la legislación nacional” [SIC].- Tomando en consideración que los 86 trabajadores de la entidad se encontraban amparados por el Código del Trabajo y con Contratos de Trabajo Indefinidos, es procedente el reintegro a sus puestos de trabajo de los 86 trabajadores cuyos nombres constan detallados en la sentencia de primera instancia.

- 40.** En lo atinente a esto, se evidencia que la Constitución en su artículo 326 numeral 12, dentro de los principios que sustentan el derecho al trabajo, establece que: “los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje”. Así también, el artículo 468 del Código del Trabajo prescribe que “todo incidente que se suscitare en el conflicto, sea de la naturaleza que fuere, deberá ser resuelto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje al tiempo de dictar el fallo”; y, el artículo 565 del mencionado código, señala que para la administración de justicia funcionarán los juzgados del trabajo y Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Por su parte, los artículos 487 y 488<sup>21</sup> del Código del Trabajo contemplan la integración de los tribunales superiores de conciliación y arbitraje, así como el trámite del recurso de segunda instancia. De lo cual, se evidencia que tanto el constituyente como el legislador determinaron que todo tipo de controversias derivadas de conflictos colectivos de trabajo, así como los incidentes que de estos se deriven, tendrán como autoridad competente para

---

<sup>21</sup> En el capítulo II del título V del Código del Trabajo consta la regulación aplicable al trámite del conflicto colectivo.

su conocimiento a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje previstos en el ordenamiento jurídico.<sup>22</sup>

- 41.** En tal virtud, aquella prescripción constitucional contenida en el artículo 326 numeral 12 de la norma suprema, conlleva al establecimiento de una excepción al principio de unidad jurisdiccional previsto en el artículo 168 numeral 3 de la Constitución,<sup>23</sup> de modo que, mientras los conflictos colectivos laborales serán conocidos y resueltos a través de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, las controversias individuales de trabajo no son susceptibles de esta excepción y, por tanto, serán los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial los encargados de conocer y resolver los mismos.<sup>24</sup> Esto ha sido reconocido previamente por este Organismo en su sentencia 86-11-IS/19, al señalar que:

[...] la propia Constitución prevé en el artículo 326 una excepción al principio de unidad jurisdiccional, prescribiendo de manera imperativa que los conflictos colectivos del trabajo deben someterse a Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Siendo así, estos tribunales en primer lugar, gozan de creación constitucional expresa, tienen una conformación especial y tripartita, tanto en primera como en segunda instancia y sus decisiones son de naturaleza jurisdiccional.

- 42.** En la referida decisión se concluyó que las decisiones de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje tienen naturaleza jurisdiccional y se indicó expresamente que:

[...] los Tribunales de Conciliación y Arbitraje que conocen los conflictos colectivos de trabajo, en virtud del artículo 326 de la Constitución de la República y que funcionan y sustancian sus causas de conformidad con lo previsto en el artículo 468 del Código de Trabajo, constituyen órganos colegiados, que aún sin ser autoridades públicas en estricto sentido, tienen facultades jurisdiccionales para expedir fallos y resoluciones que resuelven los conflictos colectivos generados entre empleadores y organizaciones de trabajadores reconocidas en la ley; y si bien, no pertenecen a la Función Judicial del Estado, administran justicia en esa materia.<sup>25</sup>

- 43.** Así también, este Organismo se ha referido a los conflictos colectivos de trabajo, destacando sus características que lo distinguen de otro tipo de controversias laborales:

---

<sup>22</sup> CCE, sentencia 081-18-SEP-CC, 7 de marzo de 2018, p. 33.

<sup>23</sup> El Art. 168 de la Constitución establece que.-“La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios: 3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución”.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 14-18-CN/20, 15 de enero de 2020, párr. 28.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 19 y 20.

[...] el conflicto colectivo se presenta en un momento dado que solo su unidad como clase puede permitirles alcanzar las reivindicaciones, que como individuos aislados difícilmente van a poder alcanzar. En resumen, únicamente cuando las relaciones obrero patronal en una empresa han llegado a un estado de deterioro, los trabajadores deciden ir a conflicto colectivo de trabajo [...]

Como se observa, el conflicto laboral se genera cuando el patrono o empleador no cumple con sus obligaciones laborales contempladas en el Código del Trabajo y la Ley de Seguridad Social específicamente, con los rubros de derecho, que justamente son planteados en los puntos del pliego de peticiones o demanda colectiva de trabajo [...] Es en este momento en el que surge o se produce el conflicto, por cuanto, el patrono incumple con las obligaciones impuestas por la norma, afectando al grupo laboral en su conjunto. Es allí entonces donde el operador de justicia debe diferenciar o delimitar lo que el ordenamiento jurídico establece sobre el conflicto colectivo de trabajo.<sup>26</sup>

44. En el caso bajo análisis, nos encontramos ante un conflicto colectivo de trabajo que se inició con la presentación del pliego de peticiones, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal de Conciliación y Arbitraje así como al Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, al haber sido presentados los recursos de apelación y nulidad; tribunales que, de acuerdo a sentencias dictadas por este Organismo, tienen facultades jurisdiccionales para resolver conflictos colectivos, a diferencia de las controversias individuales de trabajo que son conocidas y resueltas por los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial.
45. En esta línea, del precitado texto de las decisiones impugnadas, se desprende que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje se declaró competente para conocer el pliego de peticiones con base en los artículos 326 numeral 12 de la Constitución, 468 y 565 del Código del Trabajo y que, además, se pronunció sobre la alegación de falta de competencia presentada por la entidad accionante en su escrito de contestación al pliego de peticiones.
46. Así, la Corte observa que el mencionado tribunal respondió a la impugnación sobre su competencia y no evidencia que haya actuado con manifiesta incompetencia conforme a las razones expresadas en los párrafos 41-44 *supra*. Por lo tanto, la Corte descarta la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por una jueza o juez competente por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en cuanto a la alegación descrita en el punto ii del párrafo 26 *supra*.
47. Asimismo, este Organismo verifica que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje también se pronunció sobre la excepción de incompetencia con fundamento en los

---

<sup>26</sup> CCE, sentencia 154-15-SEP-CC, caso 1220-11-EP, 6 de mayo de 2015, p. 13.

artículos 326 numeral 12 de la Constitución, 487 y siguientes del Código del Trabajo y la resolución 10-2017 de 26 de abril de 2017, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 1006 de 17 de mayo de 2017, en la cual el pleno de la Corte Nacional de Justicia declaró como jurisprudencia vinculante que “lo resuelto por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada y no puede volver a discutirse en un juicio individual de trabajo”.

- 48.** En consecuencia, no se detecta tampoco una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente por parte del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, en lo referente a la alegación de que las autoridades impugnadas supuestamente carecían de competencia para disponer el reintegro de los trabajadores a sus puestos de trabajo o el pago de remuneraciones no percibidas durante el conflicto; toda vez que de conformidad a lo manifestado en los párrafos 41-44 *supra* dicho tribunal era competente para conocer el conflicto colectivo originario.

**5.1.2. ¿Vulneraron las resoluciones impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez o jueza competente por carecer de competencia para declarar la nulidad de un acto administrativo?**

- 49.** Ahora bien, en lo que respecta a la alegación de la entidad accionante de la falta de competencia de los operadores jurisdiccionales accionados para declarar la nulidad de actos administrativos, refiriéndose a la resolución 0010-P-GVO-2017 (párr. 26.iii *supra*), este Organismo comprueba que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en su resolución dictada el 2 de abril de 2018, señaló sobre este asunto lo siguiente:

SEXTA.- Valoración de la prueba.- [...] este Tribunal por mayoría de votos, razona que, el cambio del régimen laboral que sufrieron los trabajadores después de 21 de diciembre de 2015, fecha en la cual entra en vigencia las enmiendas constitucionales que determina que todo trabajadores (sic) que ingrese al sector público lo harán bajo el régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público, hasta el 5 de abril de 2016, es improcedente, en virtud de que, 95 de los 105 accionantes, ya tenían firmado un contrato de trabajo y no era necesario la suscripción de un nuevo contrato de trabajo, por lo que este Tribunal, advierte que, se ha violentado la estabilidad laboral de 86 trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, por lo que, las firmas de los nuevos contratos de trabajo así como también el acto administrativo con el que el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos, deja sin efecto la firma de contratos de trabajo indefinidos, son consideradas nulas, en virtud de que todo acto y/o contrato que vulnera los derechos de los trabajadores carecen de validez jurídica, esto en virtud de los que determina el Art. 326 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con lo que determina el Art. 4 del código de Trabajo, consecuentemente, 86 de los 105 accionantes conservan los derechos laborales adquiridos bajo el régimen del Código de Trabajo, en tal

virtud, y en aplicación de lo que determina el Art. 326 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con lo que determina el Art. 7 del código de Trabajo, esto es, en caso de duda, se aplicará lo más favorable a los trabajadores, y al advertirse que, [...] el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbíos ha vulnerado la estabilidad laboral de 86 trabajadores y por las consideraciones expuestas este Tribunal [...] acepta el Pliego de Peticiones (énfasis añadido).

- 50.** Mientras que el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, en su decisión de 27 de julio de 2018, rechazó los recursos de apelación y nulidad interpuestos por el GAD Provincial de Sucumbíos y ratificó en todas sus partes la resolución de primera instancia, sin añadir un análisis adicional sobre la nulidad del acto administrativo al que hace alusión la entidad accionante.
- 51.** Así las cosas, se verifica que en la sentencia de primera instancia, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje dijo, respecto al acto administrativo con el que el GAD Provincial de Sucumbíos dejó sin efecto la firma de contratos de trabajo indefinidos, que se “consider[a] nul[o], en virtud de que todo acto y/o contrato que vulnera los derechos de los trabajadores carecen de validez jurídica”.<sup>27</sup> Esto, a criterio de la entidad accionante, habría implicado una extralimitación en la competencia material del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y su superior, en la medida de que, a su criterio, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo es de competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo.
- 52.** Al respecto, la jurisprudencia constitucional ya ha manifestado que no es procedente que la competencia o incompetencia de una autoridad jurisdiccional se determine exclusivamente a partir de “las denominaciones de contratos, nombramientos o acciones

---

<sup>27</sup> Mediante resolución 0010-P-GVO-2017 de fecha 21 de junio de 2017, el GAD Provincial de Sucumbíos resolvió cambiar la relación de trabajo de los servidores que ingresan a dicha institución después de la vigencia de las enmiendas constitucionales que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015 y publicadas en el suplemento del registro oficial 653 de 21 de diciembre de 2015, dejando sin efecto todos los contratos indefinidos suscritos después de la vigencia de las referidas enmiendas constitucionales, por no observar la norma constitucional. En el considerando de dicha resolución se hace mención a la disposición transitoria primera de las enmiendas constitucionales antes mencionadas, que establecía lo siguiente: “Las y los obreros del sector público que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos garantizados por este cuerpo legal. Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los servidores públicos que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo”. Cabe indicar que, a través de la sentencia 018-18-SIN-CC de 1 de agosto de 2018, publicada en el registro oficial edición constitucional 79 de 30 de abril de 2019, esta Corte aceptó las demandas de acción pública de inconstitucionalidad 0102-15-IN, 0006-16-IN, 0008-16-IN y declaró la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución, aprobadas por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, a excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y 144 de la Constitución, en virtud de que fueron derogadas por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular efectuados el día 4 de febrero de 2018.

de personal, así como [...] [de] nombres de oficio, puestos de trabajos o profesiones”.<sup>28</sup>  
De este modo, “estas denominaciones no pueden ser empleadas para fijar *ab initio*, y sin ningún otro razonamiento, [...] [para] establecer la competencia en razón de la materia”.<sup>29</sup>

- 53.** De ahí que el solo hecho de que la autoridad jurisdiccional haya declarado la nulidad de un acto jurídico denominado como “acto o resolución administrativa”, no es motivo suficiente para estimar que el objeto de la Litis no respondía a materia laboral colectiva, y debía ser resuelto por los tribunales distritales de lo contencioso administrativo.
- 54.** En esta causa, el razonamiento expuesto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en su resolución dictada el 2 de abril de 2018, brinda razones jurídicas y fácticas para justificar que el acto jurídico declarado nulo, contravenía la relación laboral que el GAD Provincial de Sucumbíos mantenía con los servidores que hasta esa fecha habían suscrito contratos indefinidos, lo cual es precisamente un tópico concerniente a la temática laboral colectiva, por lo cual este Organismo no detecta tampoco a este respecto una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente, por parte del Tribunal de Conciliación y Arbitraje ni del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que ratificó la resolución de primera instancia, en lo referente a la alegación descrita en el punto iii del párrafo 26 *supra*.

## **6. 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 2380-18-EP.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

---

<sup>28</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr.37

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 36.

**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; y, un voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 06 de diciembre del 2023.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 2380-18-EP/23**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetuosamente me aparto de la sentencia de mayoría 2380-18-EP por las consideraciones que se expresan a continuación:
2. La sentencia de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección propuesta por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Sucumbíos (“**GAD de Sucumbíos**” o “**entidad accionante**”) en contra de la decisión de 2 de abril de 2018 expedida por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la Delegación del Ministerio de Trabajo de la provincia de Sucumbíos (“**Tribunal de primera instancia**”) y de la decisión de 27 de julio de 2018 dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Ibarra (“**Tribunal de apelación**”), en el marco de un proceso de pliego de peticiones.
3. En esta ocasión, la sentencia de mayoría resolvió desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección al constatar, entre otras cosas, que los tribunales accionados atendieron de forma argumentada a la impugnación respecto a su competencia y, en consecuencia, no afectaron el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente (“**garantía de juez competente**”).
4. Apartándome de la decisión de mayoría, estimo que los elementos fácticos del caso y la evaluación de la actuación judicial impugnada sí permiten constatar la incompetencia manifiesta –en razón de la persona y de la materia– de los tribunales accionados que conocieron la supuesta controversia laboral colectiva. De este modo, con el fin de acreditar lo señalado: **i)** individualizaré los antecedentes más relevantes que promovieron la controversia y, **ii)** constataré la vulneración de la garantía al juez competente de la entidad accionante.  
  
*i) Antecedentes más relevantes que promovieron la controversia*
5. A continuación, presentaré un breve recuento de los hechos y otras acciones relevantes que precedieron al supuesto inicio del proceso de pliego de peticiones, pero que no fueron explicadas con detalle en la sentencia de mayoría:

**5.1.**El 3 de diciembre de 2015, el Pleno de la Asamblea Nacional resolvió aprobar múltiples **enmiendas** a la Constitución de la República, las cuales fueron publicadas en el Suplemento del Registro Oficial 653 el 21 de diciembre de 2015 y se encontraron vigente hasta su declaratoria de inconstitucionalidad el 2 de agosto de 2018.<sup>1</sup> En atención al caso en concreto, haré referencia únicamente a la disposición transitoria primera, que señalaba:

Primera: Las y los obreros del sector públicos que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos garantizados por este cuerpo legal. Una vez en vigencia la presente Enmienda Constitucional, las y los servidores públicos que ingresen al sector público se sujetarán a las disposiciones que regulan al mismo [...].

**5.2.**En 2016, el GAD de Sucumbíos dio por terminadas las relaciones laborales de ciento cinco trabajadores con los que había suscrito contratos a plazo indefinido y pagó los montos dispuestos en las actas de finiquito correspondientes. Sin embargo, durante la vigencia de las enmiendas constitucionales de 21 de diciembre de 2015 y en atención a una alegada necesidad apremiante, el GAD de Sucumbíos contrató nuevamente a todos los trabajadores referidos y les otorgó el mismo régimen laboral al que estaban sometidos antes de su desvinculación. Es decir, fueron vinculados como trabajadores y no como servidores públicos.

**5.3.**El 8 de junio de 2017, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emitió un oficio dirigido al GAD de Sucumbíos en el cual solicitó que “[s]e realicen las acciones pertinentes para el cambio de relación de trabajo [que] acorde a lo dispuesto [son] servicios ocasionales por contrato [...]”, según la LOSEP.

**5.4.**El 17 de agosto de 2017, por solicitud del GAD de Sucumbíos, el Ministerio de Trabajo expidió un oficio en el que señaló que el GAD debía proceder con el cambio de régimen laboral ordinario al administrativo de los trabajadores reincorporados, y debían ser considerados como **servidores públicos**, en consideración de la enmienda constitucional.

**5.5.**El 21 de junio de 2017, el GAD de Sucumbíos expidió la resolución 10/2017 que ordenó cambiar el régimen jurídico de los trabajadores reincorporados y los reclasificó como servidores públicos. Así, su régimen laboral fue modificado y, en

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 018-18-SIN-CC, 2 de agosto de 2018.

consecuencia, no les eran aplicables los beneficios del régimen laboral ordinario y del contrato colectivo.

**5.6.** Setenta y ocho trabajadores reincorporados regularizaron su nueva situación laboral y suscribieron los contratos ocasionales correspondientes. Sin embargo, veinte y siete trabajadores reincorporados no aceptaron el cambio de régimen jurídico y suspendieron sus actividades. Además, a través del Sindicato Único de Obreros del GAD de Sucumbíos varios trabajadores reincorporados presentaron una **acción de protección** con medida cautelar en la que impugnaron la resolución 10/2017 y solicitaron que se disponga su reintegro al GAD bajo el Código de Trabajo.<sup>2</sup>

**5.7.** El 15 de septiembre de 2017, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Lago Agrio rechazó la demanda, determinó que no existían vulneraciones de derechos constitucionales pues se trataba de un **cambio de régimen dispuesto constitucionalmente** y que existía otra vía expedita como la contenciosa administrativa para impugnar la resolución 10/2017. En lo principal, expuso que:

[...] Los accionantes pretenden se deje sin efecto el acto administrativo [...] y se ordene el reintegro inmediato a sus labores, disposición que equivaldría, a que se disponga lo contrario a lo previsto en la disposición transitoria Primera de las Enmiendas Constitucionales, vigentes desde el 21 de diciembre del 2015; y concederles un derecho de estabilidad laboral, [...]. Los legitimados activos impugnan la Resolución No. 0010-P-GVO-2017, [...], y la solicitan al juez constitucional se deje sin efecto, por ser ilegal e inconstitucional, confundiendo la vía, pues el juez constitucional no es ni puede ser un juez de instancia [...].

**5.8.** El 10 de octubre de 2017, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos ratificó la sentencia subida en grado y reconoció la validez de la resolución 10/2017. Además, señaló que, en el caso de que existan derechos laborales individuales comprometidos, los accionantes podían recurrir a la vía laboral individual ordinaria o si se impugna el acto administrativo, la vía era la contenciosa administrativa.

**5.9.** El 24 de noviembre de 2017, los accionantes de la garantía presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de primera y segunda instancia. La acción fue signada con el número 3317-13-EP.

**5.10.** El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección 3317-17-EP.

---

<sup>2</sup> Proceso 21331-2017-00401.

- 5.11.** El 15 de febrero de 2018, a pesar de estar vigente la enmienda constitucional y de que ya existía una decisión que revisó la controversia (acción de protección), los trabajadores reincorporados y reclasificados como servidores públicos acudieron al Comité de Obreros del GAD de Sucumbíos para presentar un supuesto “pliego de peticiones” en contra del GAD con el fin de impugnar la resolución 10/2017, solicitar que se los restituya a sus puestos de trabajo bajo el Código de Trabajo, entre otros.
- 6.** De lo hechos expuestos se concluye que:
- 6.1.** Los trabajadores reincorporados durante la vigencia de las enmiendas constitucionales se encontraban sujetos al cumplimiento de dichos mandatos. Por ello, a través de la expedición de la resolución 10/2017, fueron reclasificados como servidores públicos y no les eran aplicables los beneficios del régimen laboral ordinario y su vinculación al contrato colectivo.
- 6.2.** Los trabajadores inconformes con el cambio de régimen jurídico impugnaron la resolución 10/2017 a través de una acción de protección, en la cual se determinó en primera y segunda instancia que la resolución debía ser impugnada a través de los recursos y acciones previstas en el régimen laboral individual o contencioso administrativo según cada caso. Es decir, las decisiones constitucionales determinaron que el acto administrativo fue erróneamente impugnado a través de la vía constitucional y, en su lugar, establecieron las vías ordinarias idóneas.
- 6.3.** A pesar de haber sido recalificados como servidores públicos y de que la justicia constitucional determinó que la resolución 10/2017 debía ser impugnada a través de la vía ordinaria, los trabajadores reincorporados –ahora servidores públicos– extendieron a su favor el alcance del contrato colectivo y presentaron un “pliego de peticiones” a través del Comité de Obreros del GAD.
- 7.** Por lo tanto, se evidencia que los supuestos trabajadores al momento de su reincorporación al GAD de Sucumbíos en 2016 les era aplicable la enmienda constitucional de 2015 y, en consecuencia, solo podían ser considerados como servidores públicos.
- ii) Vulneración de la garantía al juez competente de la entidad accionante*
- 8.** Ahora bien, tras la determinación de varios hechos relevantes para la comprensión de la controversia, estimo pertinente referirme a la forma en que se vulneró la garantía de juez

competente, para lo cual abordaré **i)** la falta idoneidad del estándar utilizado para analizar la garantía referida, y **ii)** la incompetencia de los tribunales accionados en razón de la persona y de la materia.

9. Sobre **i)**, la sentencia de mayoría recogió una decisión anterior de este Organismo que estableció que la garantía de juez competente solo puede lesionarse cuando el juzgador, habiéndole sido impugnada su competencia, no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso.<sup>3</sup> En ese sentido, la sentencia de mayoría se limitó a destacar que los tribunales accionados analizaron argumentadamente su competencia y que atendieron las impugnaciones del GAD de Sucumbíos sobre su falta de competencia. Además, afirmó –sin un análisis pormenorizado– que los tribunales accionados no actuaron con manifiesta incompetencia.
10. Contrario a la decisión de mayoría, estimo que el estándar utilizado para atender el problema jurídico formulado es inadecuado, pues se limita a replicar y validar la argumentación empleada en las decisiones impugnadas para justificar la competencia de los tribunales accionados. En su lugar, el estándar de análisis debió consistir en una verificación detallada de si los tribunales accionados que resolvieron el caso eran realmente competentes en razón de las personas, territorio, materia y grado (arts. 156 y 157 COFJ).
11. En consecuencia, solo el empleo de un estándar adecuado y que atienda la esencia de la garantía habría permitido analizar la presencia de una incompetencia manifiesta.
12. Sobre **ii)**, de la revisión del recuento fáctico expuesto arriba (párr. 5.1. a 5.11) y de la justificación aportada por los tribunales accionados en las sentencias impugnadas, resulta evidente la incompetencia de los tribunales accionados en razón de la persona y de la materia.
13. Por un lado, los tribunales accionados que conocieron el conflicto no tenían **competencia en razón de la persona**, pues a la fecha de presentación del pliego de peticiones los proponentes ya no eran obreros del GAD de Sucumbíos, sino **servidores públicos**. En este caso, los servidores públicos pretendieron extender a su favor el alcance del contrato colectivo y presentaron un pliego de peticiones a través del Comité de Obreros del GAD. De este modo, los tribunales accionados estaban impedidos de conocer la controversia, pues conocían de la pérdida de la calidad de “trabajadores” de los proponentes y de la

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1169-17-EP/22, 11 de mayo de 2022, párr. 30.

inaplicabilidad del contrato colectivo para su caso, considerando la vigencia de la enmienda constitucional.

- 14.** Por otro lado, los tribunales accionados tampoco tenían **competencia en razón de la materia**, pues se pronunciaron sobre la legalidad, contenido y alcance de un acto administrativo que había sido previamente analizado por la justicia constitucional, la cual había determinado que los jueces de lo contencioso administrativo y de lo laboral individual –dependiendo cada caso– eran los únicos competentes para conocer las alegaciones de los proponentes sobre la resolución 10/2017. A pesar de conocer lo anterior, los tribunales accionados arbitrariamente declararon la nulidad del acto administrativo impugnado, dispusieron el reintegro de varios trabajadores, ordenaron el pago de remuneraciones no devengadas durante la supuesta disputa colectiva y concluyeron –sin fundamento alguno– que el cambio de régimen jurídico dispuesto por la enmienda de 21 de diciembre de 2015 constituía un despido intempestivo.
- 15.** Por todo lo anterior, estimo que las decisiones impugnadas fueron expedidas sin legitimidad, pues fueron emitidas por autoridades judiciales manifiestamente incompetentes para hacerlo. En consecuencia, a este Organismo le habría correspondido dictaminar que los tribunales de primera y segunda instancia se pronunciaron sobre una controversia que carecería de los elementos, requisitos y de la naturaleza para ser revisada por la justicia laboral colectiva.
- 16.** Finalmente, considero que esta Corte, tras el análisis de fondo correspondiente, debió haber declarado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una jueza o juez competente (art.76.3) y, como resultado, debió haber dejado sin efecto las decisiones impugnadas.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 2380-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 14:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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