CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Caso N.° 1094-22-EP

Juez ponente, Alí Lozada Prado

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 8 de agosto de 2022.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 13 de julio de 2022, **avoca** conocimiento de la causa **N.° 1094-22-EP, Acción Extraordinaria de Protección.**

I. Antecedentes procesales

1. El Comité Central Único de Trabajadores del Ministerio de Defensa Nacional (en adelante, "**CCUT del MDN**") dio inicio al procedimiento para suscribir un contrato colectivo con su empleador, el Ministerio de Defensa Nacional[1]. El expediente ante el Ministerio del Trabajo fue identificado con el N.° 0011546MTZ2017.

2. El 23 de enero de 2019, sustanciado el procedimiento previsto en el Código del Trabajo, mediante voto de mayoría, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje emitió el fallo resolutivo.

3. Tras realizar una consulta sobre la inteligencia y aplicación de norma legal a la Procuraduría General del Estado con relación a la necesidad de contar con un dictamen favorable previo del Ministerio de Economía y Finanzas[2], el Ministerio de Defensa Nacional presentó un escrito ante el Ministerio de Trabajo señalando que el fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje era inejecutable por no contarse con el referido informe.

4. Mediante auto de 25 de febrero de 2021, la abogada Gabriela Herdoiza Olalla, en calidad de Inspectora del Trabajo de Pichincha (en adelante "**Inspectora**

[1] Notificado al Ministerio de Defensa Nacional mediante providencia de 25 de octubre de 2017, recibida el 26 de octubre de 2017.

[2] Realizada mediante oficio No. MDN-MDN-2021-0128-OF de 10 de febrero de 2021, y absuelta por parte de la Procuraduría General del Estado mediante oficio No. 12570 de 17 de febrero de 2021, en el sentido de que: *"(…) las resoluciones de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de contratación colectiva del sector público deben contar con el dictamen favorable previo del Ministerio de Economía y Finanzas, considerando que, una vez emitidas, tienen los mismos efectos obligatorios del contrato colectivo de trabajo, (…) Por este motivo, a dichas resoluciones también les es aplicable la consecuencia jurídica prevista en la parte final de la letra a) del artículo 56 de la LRFP, según la cual, el contrato colectivo de trabajo de una entidad pública que se celebrare sin dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal."*

www.corteconstitucional.gob.ec

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

de Trabajo"), resolvió declarar la inejecutabilidad del fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y dispuso su archivo.[3]

5. El 3 de marzo de 2021, el señor Jhony Iván Peñaranda de la Torre, en calidad de presidente del CCUT del MDN, presentó una acción de protección ante la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con Sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha (en adelante, "**Unidad Judicial**"). La acción de protección se interpuso en contra del Ministerio de Trabajo, el director regional del Trabajo y Servicio Público de Quito, la Inspectora del Trabajo, el Ministerio de Defensa Nacional y la Procuraduría General del Estado, e impugnó el auto dictado por la Inspectora de Trabajo (ver párrafo 4 *supra*).[4]

6. Mediante sentencia de 23 de marzo de 2021, la Unidad Judicial resolvió aceptar la acción de protección y dejar sin efecto el auto de 25 de febrero de 2021 dictado por la Inspectora del Trabajo.

7. De la decisión referida en el párrafo anterior, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Defensa Nacional interpusieron recurso de apelación.

8. Mediante sentencia de 16 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante, "**Corte Provincial**") negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.

9. El 20 de enero de 2022, el señor Luis Bolívar Hernández Peñaherrera, en calidad de ministro del Ministerio de Defensa Nacional (en adelante, "**entidad accionante**"), interpuso la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra el fallo de la Corte Provincial que negó el recurso de apelación y contra la sentencia de primera instancia que aceptó la acción de protección interpuesta por el CCUT del MDN.

II. Objeto

10. De conformidad con los artículos 94 y 437 de la CRE y 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "**LOGJCC**"), la

---

[3] Inspectora del Trabajo de Pichincha, auto de 25 de febrero de 2021: *"QUINTO: Del análisis correspondiente, se desprende que (...) del expediente no obra el dictamen favorable respecto a la asignación presupuestaria para la suscripción de Contrato Colectivo en el sector público, por lo que no se cuenta con los requisitos formales contemplados en el Art. 232 del Código de Trabajo, Art. 14 del Instructivo de Presentación y Suscripción de Contratos Colectivos, Art. 4 del Acuerdo Ministerial MDT-2004-144, así como no se cuenta con la individualización de las Instituciones Accionadas, contrario a los Arts. 76 y 82 de la Constitución de la República respecto al debido proceso y seguridad jurídica de las partes, así como el Art. 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (...), tornando inejecutable el fallo de 23 de enero de 2019. Por lo tanto, se dispone el ARCHIVO del presente trámite (...)".*

[4] El proceso fue signado con el No. 17204-2021-00829.

www.corteconstitucional.gob.ec

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

acción extraordinaria de protección cabe únicamente respecto de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

11. Las decisiones judiciales impugnadas son **(i)** la sentencia de la Unidad Judicial que aceptó la acción de protección presentada por el CCUT del MDN, y **(ii)** la sentencia de la Corte Provincial que negó el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante. Las sentencias, por tanto, se encuentran ejecutoriadas y son susceptibles de acción extraordinaria de protección.

III. Oportunidad

12. La acción extraordinaria de protección se presentó el **20 de enero de 2022**, respecto de una sentencia emitida por la Corte Provincial el **16 de diciembre de 2021** que negó el recurso de apelación interpuesto por la entidad accionante, así como de la sentencia de la Unidad Judicial de **23 de marzo de 2021**, que aceptó la acción de protección presentada por el CCUT del MDN. En consecuencia, la demanda se presentó dentro del término[5] establecido en el artículo 60 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

IV. Agotamiento de recursos

13. Contra la sentencia que resolvió el recurso de apelación propuesto por la entidad accionante no cabe ningún recurso vertical adicional. Se ha cumplido, por tanto, con el requisito establecido en el artículo 94 de la CRE.

V. Los fundamentos de las pretensiones

14. A continuación, se sintetizarán los fundamentos de la demanda a fin de verificar si cumplen con los requisitos para ser admitidos y no incurren en las causales para su inadmisión.

15. En su demanda, la entidad accionante solicita que la Corte Constitucional declare la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (artículo 82 CRE) y del derecho al debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones judiciales (artículo 76 numeral 7 literal L CRE). Como consecuencia de lo anterior, solicita que se deje sin efecto las sentencias de la Unidad Judicial y de la Corte Provincial.

16. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante expuso los siguientes cargos:

16.1. La sentencia de la Unidad Judicial y la sentencia de la Corte Provincial vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque admitieron a

[5] Para el cómputo del término de presentación de la acción se excluyó el periodo de vacancia judicial.

www.corteconstitucional.gob.ec

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

trámite y resolvieron una acción de protección incoada respecto de una decisión de naturaleza jurisdiccional -el auto de 25 de febrero de 2021 dictado por la Inspectora del Trabajo en la fase de ejecución de un fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el marco de un conflicto laboral colectivo- que, por tanto, no era susceptible de esta garantía jurisdiccional. Al respecto, la entidad accionante cita las sentencias constitucionales N.° 86-11-IS/19 de 16 de julio de 2019 y N.° 304-13-EP/20 de 15 de enero de 2020 que abordan la presentación de acciones de protección respecto de las decisiones de los Tribunales Conciliación y Arbitraje, argumenta que fueron inobservadas por las autoridades judiciales que conocieron el proceso, y concluye que la resolución de la Inspectora del Trabajo no podía impugnarse a través de una acción de protección porque su naturaleza es jurisdiccional.[6]

16.2. La sentencia de la Unidad Judicial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque no dio respuesta a los argumentos esgrimidos por la entidad accionante respecto de la naturaleza jurídica del auto de 25 de febrero de 2021 dictado por la Inspectora del Trabajo y la imposibilidad de impugnarlo mediante una acción de protección. Así, a decir de la entidad accionante, *"el juez de instancia no se pronunció en sentido alguno. Lo único que menciona es que el acto impugnado se trata de un acto administrativo y no jurisdiccional pero en ninguna de sus reflexiones motiva esta conclusión"*.

16.3. A su vez, la sentencia de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque realiza un reenvío a la sentencia de primera instancia sin esgrimir *"ninguna posición autónoma o valorativa"*, ni una *"una postura crítica sobre la suficiencia y fundamentación de la sentencia de primera instancia"*, lo que daría cuenta de que *"de nada sirvieron nuestros alegados* (sic) *presentados tanto por escrito como en audiencia"*.

17. El numeral 1 del artículo 62 de la LOGJCC exige que en las acciones extraordinarias de protección los accionantes esgriman argumentos claros sobre el derecho vulnerado, y la relación directa e inmediata de tal vulneración con una acción u omisión judicial. La Corte Constitucional, en la sentencia No. 1967-14-EP, estableció que, para cumplir con este estándar de argumentación, los cargos deben, por lo menos, **(i)** señalar el derecho cuya vulneración se acusa (tesis o conclusión),

[6] Demanda de acción extraordinaria de protección, página 10: *(…) los señores jueces de instancia, inobservaron los precedentes constitucionales citados, pues lo correcto era inadmitir a trámite la acción de protección propuesta, ya que a todas luces el AUTO DE ARCHIVO de 25 de febrero de 2021 se asimila a una Resolución Judicial, en cumplimiento también a lo dispuesto en el numeral 6, del Art. 42 de la LOGJCC, ya que los autos que emitan los inspectores de Trabajo dentro de la ejecución del fallo, al constituirse una unidad ideológica no pueden ser impugnados mediante acción de protección; sin embargo de esto, las sentencias emitidas por los señores jueces de Primera y Segunda Instancia no sólo que la admitieron trámite indebidamente, sino que la aceptaron mediante la emisión de sentencias favorables para la parte accionante, pues no se consideró la naturaleza jurisdiccional de lo actuado; sino que la consideraron como administrativa"*.

www.corteconstitucional.gob.ec

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

(ii) señalar cuál es la actuación judicial concreta que produciría la vulneración de derechos (base fáctica), y **(iii)** esgrimir una justificación que muestre que la actuación judicial vulnera los derechos de forma directa e inmediata (justificación jurídica).

18. A su vez, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 62 de la LOGJCC exigen que la Sala de Admisión verifique que el fundamento de la acción no se agote solamente en la consideración de lo injusto o equivocado del fallo (3); que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley (4); y, que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte del juzgador (5).

19. En el caso *in examine*, el cargo sintetizado en el párrafo 16.1 *supra* acusa la vulneración de la seguridad jurídica porque -a criterio de la entidad accionante- las autoridades judiciales conocieron una acción de protección interpuesta respecto de una decisión de naturaleza jurisdiccional que no era objeto de tal acción, lo que habría inobservado lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias N.° 86-11-IS/19 y N.° 304-13-EP/20. Así, este Tribunal de la Sala de Admisión observa que el cargo es completo, pues señala el derecho cuya vulneración acusa, las actuaciones judiciales que lo producirían de manera directa e inmediata, y lo hace con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso. Asimismo, se advierte que el cargo no se agota en la consideración de lo injusto o equivocado del fallo, en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley, ni se refiere a la apreciación de la prueba.

20. Cosa similar ocurre respecto de los cargos aludidos en los párrafos 16.2 y 16.3 *supra*, a través de los que la entidad accionante acusa la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por cuanto **(i)** la Unidad Judicial no habría dado respuesta a sus alegaciones sobre la imposibilidad de impugnar, mediante una acción de protección, la decisión dictada por la Inspectora del Trabajo de Pichincha en la fase de ejecución de la decisión del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y **(ii)** la Corte Provincial habría motivado su sentencia por remisión -al fallo de primera instancia- pero sin realizar un pronunciamiento autónomo sobre el tema a decidir y sin esgrimir una postura crítica sobre la suficiencia y fundamentación de tal fallo. Este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional concluye, por tanto, que estos cargos son completos, y que no se aprecia que la entidad accionante fundamente su acción en la corrección de la decisión judicial, en cuestiones de legalidad, o que aluda a la apreciación de la prueba.

VI. Relevancia constitucional

21. Los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC exigen que la Corte Constitucional conozca sólo aquellas acciones extraordinarias de protección en las que el accionante justifique de forma argumentada la relevancia constitucional del

www.corteconstitucional.gob.ec

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

problema jurídico, y que permitan -a la Corte- **(i)** solventar una violación grave de derechos, **(ii)** establecer precedentes judiciales, **(iii)** corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional o **(iv)** sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional.

22. El Tribunal Sala de Admisión de la Corte Constitucional advierte que esta acción extraordinaria de protección presenta una oportunidad para, de ser el caso, corregir la presunta inobservancia de precedentes constitucionales, específicamente de los contenidos en las sentencias N.° 86-11-IS/19 y N.° 304-13-EP/20.

VII. Decisión

23. Por lo tanto, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **admitir** a trámite la acción extraordinaria de protección **N.° 1094-22-EP**.

24. De conformidad con el artículo 22 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se dispone oficiar a la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con Sede en la Parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha y a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha a fin que, en el término de 15 días contados desde la notificación del presente auto, remitan a esta Corte un informe de descargo, debidamente motivado, sobre los argumentos en los que se fundamenta la demanda de la presente acción extraordinaria de protección.

25. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en las instalaciones de la Corte Constitucional.

26. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Firmado electrónicamente por:
ALI VICENTE LOZADA

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ
Firmado digitalmente por HILDA TERESA NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Firmado digitalmente por RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2022.08.10 16:06:01 -05'00'

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

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

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión de 8 de agosto de 2022. Lo certifico.

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

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

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