

Quito, D.M., 28 de noviembre de 2022

**CASO No. 2945-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 2945-18-EP/22**

**Tema:** En esta sentencia se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por la señora María Gabriela Izquierdo Duncan en contra del auto de 10 de mayo de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y del auto de 24 de septiembre de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el marco del proceso signado con el N°. 17371-2017-03323. La Corte Constitucional acepta la acción y declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia.

**I. Antecedentes**

**1.1. El proceso originario**

1. El 12 de julio de 2017, la señora María Gabriela Izquierdo Duncan presentó una demanda de pago de haberes laborales contra el Banco del Pacífico S.A. El proceso se signó con el N°. 17371-2017-03323.<sup>1</sup>
2. En sentencia de 29 de noviembre de 2017, el juez de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, rechazó la demanda.<sup>2</sup> Inconforme con esta decisión, la señora María Gabriela Izquierdo Duncan interpuso recurso de apelación.
3. En auto de 10 de mayo de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declaró, de oficio, la nulidad **de todo lo actuado sin derecho a reposición** por incompetencia en razón de la materia, al considerar que

<sup>1</sup> En lo principal, la señora Izquierdo Duncan manifestó haber prestado sus servicios lícitos y personales al Banco del Pacífico S.A. (“**Banco del Pacífico**”) como Jefe de Agencia – Quito Plaza Marianitas, desde el 12 de agosto de 1991 hasta el 28 de octubre de 2016, fecha en la que fue despedida intempestivamente. En su demanda, determinó que en el acta de finiquito suscrita entre las partes el 31 de octubre de 2016 no se tomó en cuenta su última remuneración de USD 2 338,29, por lo que demandó la diferencia de USD 14 528,72 que a su criterio le correspondía por despido intempestivo. Además, esgrimió que el cálculo de la jubilación patronal realizado en el acta de fondo global suscrita entre las partes era incorrecto, pues consideraba que en realidad tenía derecho a USD 126 041,98 y no al monto de USD 23 778,76 que le fue entregado. Fs. 32 a 35, expediente Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

<sup>2</sup> El juez de la Unidad Judicial concluyó que: (i) la señora Izquierdo Duncan no impugnó el acta de finiquito, por lo que no era posible pronunciarse sobre el pago de la diferencia por concepto de despido intempestivo; y, (ii) que el cálculo de la jubilación patronal contenido en el acta de fondo global era correcto, por lo que no correspondía revisarlo.

correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer la controversia.<sup>3</sup> En contra de esta decisión, la señora María Gabriela Izquierdo Duncan interpuso recurso de casación.

4. El 24 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió no casar el auto referido *ut supra*.<sup>4</sup>

## 1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 16 de octubre de 2018, la señora María Gabriela Izquierdo Duncan ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de los autos de 10 de mayo de 2018 y 24 de septiembre de 2018 ("**decisiones impugnadas**").<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En lo medular, la Corte Provincial determinó que: “[...] *en materia laboral, acorde a lo previsto en el Art. 238 del Código Orgánico de la Función Judicial: ‘Corresponde a las juezas y los jueces del trabajo conocer y resolver, en primera instancia, los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad’, lo cual nos obliga a analizar la naturaleza de la prestación de servicios existente entre las partes, observando al efecto que: a) El Art. 326.16 de la Constitución de la República determina: ‘En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, y demás servidores públicos, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública’. b) La actora, al ejercer su derecho de acción, señala en forma expresa que las actividades que desempeñó fueron las de Jefe de Agencia-Quito Plaza Marianitas, hecho corroborado en la contestación a la demanda al admitir ‘que el cargo de la Sra. Izquierdo fue el de Jefe I de Agencia’, así como en el documento denominado ‘Acta de Finiquito’, en el que se determina que la accionante prestó sus servicios en calidad de Jefe I de Agencia. c) Obra del proceso que la Corporación Financiera Nacional, es propietaria del 100% del capital accionario del Banco del Pacífico, prueba que fue producida en audiencia [...] evidenciándose que las funciones de la accionante esto es Jefe de Agencia (persona que emite directrices, controla funciones administrativas), desempeñadas dentro de una entidad de derecho privado con participación mayoritaria de recursos públicos (Banco del Pacífico), se circunscriben a actividades administrativas, estando sujetas a las leyes que regulan la administración pública, y por tanto los jueces del trabajo no somos competentes para conocer las controversias derivadas de otro ámbito”.*

<sup>4</sup> La Sala de la Corte Nacional desechó el cargo propuesto al amparo de la causal primera del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, pues: “[...] *los juzgadores de instancia, aplicaron lo dispuesto en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, norma constitucional vigente a la fecha en que concluye la relación laboral y por tanto aplicable al presente caso, que establece: ‘En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales y demás servidores públicos, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública’, de ahí que al haber laborado la accionante como Jefe de Agencia I (servidora pública) para una entidad bancaria cuyo paquete accionario pertenece el 100% a una Institución del Estado, como lo es la Corporación Financiera Nacional, no se encuentra amparada por las disposiciones del Código del Trabajo, y por tanto los jueces del trabajo no tienen competencia para conocer y resolver la presente controversia, en tal virtud los jueces de apelación no han incurrido en el vicio alegado por la casacionista, al declarar la nulidad, en tanto la falta de competencia del juez, constituye una solemnidad sustancial común a todos los juicios e instancias determinada en el artículo 107 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos, misma que puede ser declarada de oficio como ha ocurrido en la caso [sic] in examine, y que el tribunal de apelación estaba facultado para hacerlo de conformidad con los artículos 110 numeral 1 y 111 ibídem, ya que previo a resolver sobre el fondo del asunto, todo juzgador está en el deber de revisar si es el competente, a fin de evitar un proceso innecesario, al sustanciar una causa ante un juez que no es a quien le corresponde el conocimiento y resolución de la acción”.*

<sup>5</sup> Si bien la accionante identifica como decisión impugnada únicamente al auto de 24 de septiembre de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en su demanda también esgrime argumentos respecto al auto de nulidad dictado el 10 de mayo de 2018 por la Sala Especializada

6. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 16 de abril de 2019, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 15 de mayo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión conformado por los entonces jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, admitió a trámite la causa N°. 2945-18-EP.
8. El 5 de junio de 2019, el Banco del Pacífico compareció en calidad de tercero interesado y presentó argumentos por escrito.<sup>6</sup>
9. El 7 de junio de 2019 y 15 de junio de 2020, la accionante solicitó que se convoque a audiencia pública.
10. El 27 de agosto de 2020, la accionante presentó argumentos por escrito.<sup>7</sup>
11. El 4 de junio de 2021, el Banco del Pacífico presentó argumentos adicionales por escrito.<sup>8</sup>
12. El 22 de agosto de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento y dispuso que se corra traslado a las judicaturas accionadas, a fin de que se pronuncien a través de un informe motivado de descargo. El 29 de agosto de 2022, la Sala Especializada de lo Laboral de

---

de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, pues señala que, tanto este auto como la decisión emitida en casación, se fundamentaron en normas no vigentes, vulnerando su derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva e intangibilidad de derechos laborales. Al respecto, véase la sentencia N°. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2021, párr. 16, en la que esta Corte señaló que “*ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido señaladas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada cuando de la argumentación se desprende la intención del accionante de impugnarlas*”, pues “*en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte deben basarse en los argumentos que presenten las partes*”.

<sup>6</sup> En lo principal, arguye que en el auto de casación se identifican de manera clara y precisa las fuentes de derecho que permitieron ratificar la falta de competencia de los jueces de trabajo para conocer y resolver la causa, específicamente el artículo 326 numeral 16 de la Constitución. Así también, esgrime que no puede considerarse como un vicio motivacional que la Corte Nacional de Justicia no haya analizado el contrato de trabajo suscrito en 1991, pues ese no era el fundamento del recurso de casación. Finalmente, considera que a la Corte no le compete actuar como una cuarta instancia y que los derechos de la accionante fueron garantizados en todo momento, “*sin que el hecho de que haya una declaración de incompetencia y su consecuente nulidad procesal sea, de por sí, una violación [a la] seguridad jurídica o [a] la tutela judicial efectiva*”. Fs. 20 a 24, expediente constitucional.

<sup>7</sup> La accionante manifiesta que las “*expectativas legítimas son equivalentes a derechos adquiridos*” y que el derecho a la jubilación patronal es un derecho adquirido desde el momento en que se configuran los requisitos previstos en el Código del Trabajo. En tal sentido, considera que un cambio normativo no puede afectar una situación jurídica consolidada bajo una norma anterior. Específicamente, esgrime que en las decisiones impugnadas se vulneró la seguridad jurídica, pues “*una trabajadora que celebró contrato laboral, regido por el Código del Trabajo, con el Banco en 1991, no puede ser privada de su legítimo derecho a la jubilación con sustento en reglas jurídicas a partir del año 2008*”. Considera que dicho actuar ha vulnerado el principio de confianza legítima, así como la intangibilidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales. Por ello, solicita que se acepte su demanda y se declare la vulneración de derechos constitucionales. Fs. 29 a 32, expediente constitucional.

<sup>8</sup> El Banco del Pacífico indica que, en las sentencias N°. 1982-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párrs. 33 a 35 y N°. 1026-14-EP/20 de 5 de agosto de 2020, párr. 43, esta Corte señaló que no le corresponde analizar la naturaleza de la relación laboral. Fs. 47 a 48 v. expediente constitucional.

la Corte Provincial de Justicia de Pichincha remitió lo requerido, mientras que, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia presentó su informe el 31 de agosto de 2022.

## II. Competencia

13. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

## III. Alegaciones de los sujetos procesales

### 3.1. De la accionante

14. La accionante considera que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales: (i) a la tutela judicial efectiva; (ii) a la seguridad jurídica; y, (iii) a la intangibilidad de los derechos laborales. Así también, acusa únicamente al auto de 24 de septiembre de 2018 de vulnerar: (iv) el debido proceso en la garantía de la motivación.
15. Respecto a este último derecho, esgrime que “*es imposible*” considerar que el auto referido *ut supra* sea una decisión motivada en derecho, argumentada y coherente, pues esta se opone al texto constitucional vigente. Así, señala que dicha decisión “*viola la regla de razonabilidad de la motivación [de] las decisiones públicas, pues admite que a un contrato laboral del año 1991 se apliquen reglas del año 2008*”.
16. Posteriormente, arguye que dicha decisión no es lógica:

*[...] pues la argumentación realizada por mí en el recurso de casación, resuelto por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en torno a la improcedencia de usar normas en una decisión con efecto retroactivo no merece una sola línea de examen en el fallo de los jueces de casación: no analizan ni justifican en forma alguna el porqué un contrato pactado en 1991 sería gobernable por normas emitidas 17 años después de su celebración; en ese punto la sentencia guarda un silencio absoluto a pesar que se trata del eje medular alrededor del que se articuló el recurso de casación propuesto.*

17. Sobre la tutela judicial efectiva, la accionante indica que tanto el auto de 10 de mayo de 2018 como el de 24 de septiembre de 2018 le imponen un “*obstáculo insalvable*”, pues le impiden obtener un pronunciamiento de fondo en sede laboral, a pesar de que su ex empleador reconoció su condición de trabajadora. Así, señala lo siguiente:

*[...] los Jueces declararon que mi relación con mi ex empleador se basó en leyes administrativas y no laborales y, sobre tal aserto, declararon la nulidad sin reposición del expediente, en lo sucesivo, una vez que esa decisión se haya ejecutoriado, estaré impedida de reiniciar en sede laboral o en cualesquier otra reclamos relativos a mi jubilación patronal y sobre la diferencia que se me adeuda por el despido intempestivo del que fui objeto, ya que en el sector regido por normas administrativas (sector público), no existen*

*esas figuras, que son exclusivas del CÓDIGO DEL TRABAJO, tanto más cuanto que los jueces de casación no dejaron a salvo mis derechos para eventuales futuras demandas en vía contencioso-administrativa, por lo que la posibilidad de formular nuevos reclamos en ese ámbito está sometida a los avatares de la caducidad [...].*

18. Ahora bien, con relación a la seguridad jurídica, manifiesta que el artículo 82 de la CRE “establece que las normas jurídicas aplicables a un caso concreto deben ser ‘previas’, con lo que eleva a la categoría de precepto constitucional el viejo principio de la irretroactividad de la Ley”. Por tanto, considera que el auto de 10 de mayo de 2018 y el de 24 de septiembre de 2018 debían fundamentarse “en las leyes vigentes a la fecha en que celebré mi contrato de trabajo con el BANCO DEL PACÍFICO, época en la que fue una entidad de derecho privado financiada con recursos privados”. Así también, arguye que las personas tienen derecho a regirse “por la normativa vigente en el momento en que se produjo el hecho generador de consecuencias jurídicas y no, nunca, en reglas creadas posteriormente” (Énfasis en el original).
19. Finalmente, considera que las decisiones impugnadas que presuntamente vulneraron la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica también violentaron la intangibilidad de los derechos laborales, “contenida en el Art. 326.2 de la Constitución, porque de un plumazo se me convirtió en servidora pública, siendo que nunca tuve esa calidad”.
20. Con base en los argumentos expuestos, solicita que: (i) que se acepte la acción; (ii) se declare la vulneración de derechos; y, (iii) como medidas de reparación integral, solicita que se dejen sin efecto las decisiones impugnadas y que otros jueces “tramiten la causa nuevamente y emitan un fallo fundado en Derecho”.

### 3.2. De las judicaturas accionadas

#### 3.2.1 De la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

21. El 29 de agosto de 2022, la Sala presentó el informe de descargo requerido.<sup>9</sup> En primer lugar, señala que la accionante no formuló cargos contra el auto de 10 de mayo de 2018 en relación a una presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Sin perjuicio de aquello, esgrime que la referida decisión no adolece de una falta de motivación:

*[...] pues no se ha demostrado que dicha resolución, carezca del cumplimiento de elementos mínimos, por el contrario, se enunciaron las normas correspondientes que sirvieron de fundamento para declarar la nulidad, explicándose la pertinencia en relación con los hechos concretos, conforme obra del considerando Cuarto del auto referido, existiendo una concatenación y justificación, en las que se expone con claridad las razones jurídicas que permitieron arribar a la referida decisión.*

<sup>9</sup> El informe se encuentra suscrito por los jueces Óscar Chamorro González, Julio Arrieta Escobar y María Gabriela Mier Ortiz, integrantes del Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que emitieron el auto impugnado.

22. Luego, respecto a la alegada vulneración de la tutela judicial efectiva, señala que el referido derecho: “[...] *no ha sido menoscabado, negado o restringido, pues ha sido la parte actora quien accionó sus pretensiones en un ámbito erróneo (cuando dicha controversia debía ser conocida por los jueces de los contencioso administrativo) [sic]*”. Finalmente, arguye que, como consecuencia de lo anterior, no se ha vulnerado la seguridad jurídica ni la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales.

### **3.2.2 De la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia**

23. La autoridad judicial accionada remitió su informe de descargo el 31 de agosto de 2022, fuera del término otorgado.<sup>10</sup> En lo principal, señala que el auto de 24 de septiembre de 2018 “*observa la normativa constitucional y legal aplicable al caso en cuestión, por lo que cumple con la garantía de motivación [...] al haberse determinado de forma clara la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos admitidos y probados en el proceso*”.
24. Así también, esgrime que el referido auto no vulnera la seguridad jurídica, pues:

*[...] respeta la Constitución, y basa su decisión en normas jurídicas previas, claras y públicas, las que han sido aplicadas al caso en concreto, atendiendo a los recaudos procesales y hechos que fueron probados en instancia, para a partir de aquello determinar la incompetencia de los jueces del trabajo para conocer y resolver lo que ha sido materia de reclamación, es decir, la decisión asegura la certeza del imperio del derecho, que garantiza que el ordenamiento jurídico sea aplicable de manera objetiva.*

25. Posteriormente, señala que la accionante pretende que se analice “*qué es lo más justo en la aplicación de las normas, alegando que se deberá aplicar la norma más favorable al trabajador bajo los estándares del principio laboral in dubio pro operario*”. No obstante, a su criterio, este no es aplicable, pues “*las normas que regulan las reglas de competencia en razón de la materia y la norma constitucional que establece el régimen jurídico que ampara a quienes se encuentran en la situación jurídica de la accionante -servidora pública- cumpliendo actividades de jefatura y administrativas, son lo suficientemente claras*”.
26. En tal sentido, considera que se ha garantizado la tutela judicial efectiva, toda vez que no se ha coartado “*el derecho a acudir al sistema judicial y demandar, sino que es la misma actora quien confunde el juez ante el que debe proponer su reclamación*”. Por tanto, solicita que se deseche la demanda.

## **IV. Consideración previa**

27. La accionante impugna las siguientes decisiones: (i) auto de 10 de mayo de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; y, (ii) auto de 24 de septiembre de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

---

<sup>10</sup> El informe se encuentra suscrito por la jueza María Consuelo Heredia Yerovi, integrante del Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que, en ese entonces, emitió el auto impugnado.

28. En virtud de la naturaleza de las decisiones impugnadas, previo a examinar la alegada vulneración de derechos corresponde determinar si estas cumplen con los requisitos para ser analizadas en una acción extraordinaria de protección, cuyo objeto, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, es garantizar la protección de derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
29. En la sentencia N°. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional estableció una excepción a la regla jurisprudencial establecida en la sentencia N°. 037-16-SEP-CC<sup>11</sup> y en efecto determinó que:

*[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.*<sup>12</sup>

30. Por tanto, esta Magistratura estableció que un auto es definitivo de cumplir con los siguientes supuestos:

*[...] (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.*<sup>13</sup>

31. Además, señaló que excepcionalmente y cuando la Corte de oficio así lo considere, podrá tratar como objeto de acción extraordinaria de protección a un auto que no sea definitivo, siempre que cause un gravamen irreparable. Al respecto, refirió: “[u]n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.<sup>14</sup>
32. Esta Corte evidencia que en el auto de 10 de mayo de 2018 se declaró de oficio la nulidad de todo lo actuado sin derecho a reposición, por incompetencia en razón de la materia. Dicha decisión fue confirmada por el auto de 24 de septiembre de 2018. Si bien las decisiones impugnadas no resolvieron sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material (1.1.), sí impidieron tanto la continuación del juicio – al declarar la nulidad por incompetencia en razón de la materia y no remitir el proceso a otro juzgador –, como el inicio de uno nuevo ligado a las mismas pretensiones (1.2.). Ello, pues la accionante no podrá reclamar el pago de los haberes e indemnizaciones

---

<sup>11</sup> En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció como regla jurisprudencial que, en virtud del principio de preclusión procesal, los presupuestos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección no pueden ser revisados una vez que se haya agotado esa fase, debiendo analizarse el fondo al momento de sustanciar.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

laborales que pretende en ninguna sede, ya que los jueces laborales – juez natural a dichas pretensiones – declararon no ser competentes al considerarla una servidora pública que, por definición, no se rige bajo el Código del Trabajo.

33. Sobre esto último, la accionante ha manifestado que las decisiones impugnadas le imponen un “*obstáculo insalvable*”, ya que al considerarla una servidora pública se le impide reclamar figuras exclusivas del Código del Trabajo – indemnización por despido intempestivo y jubilación patronal – (conforme se refirió *ut supra*). Así también, esgrime que al no dejarse a salvo sus derechos para acudir a la vía contencioso-administrativa – pues se declaró la nulidad de todo lo actuado sin derecho a reposición –, cualquier acción o reclamo que podría haber incoado, de proceder, ha caducado.
34. Por lo expuesto, esta Corte concluye que las decisiones impugnadas son objeto de acción extraordinaria de protección, al ser autos definitivos que pusieron fin al proceso de origen bajo el requisito (1.2.) previsto en el párrafo 30 *supra*. En tal virtud, se procederá al respectivo análisis constitucional.

## V. Análisis

### 5.1. Planteamiento del problema jurídico

35. Conforme se desprende del párrafo 16 *supra*, la accionante ha presentado un argumento claro<sup>15</sup> respecto a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación con relación al auto de 24 de septiembre de 2018, pues, a su criterio, la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia no se habría pronunciado respecto al “*eje medular*” de su recurso de casación. En tal sentido, acusa únicamente a dicha decisión de incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes, al presuntamente no haber contestado un argumento relevante. Por tanto, se planteará un problema jurídico al respecto.
36. Ahora bien, sobre la vulneración de la tutela judicial efectiva referida en el párrafo 17 *supra*, la accionante también ha propuesto un argumento claro, ya que ha identificado las acciones u omisiones judiciales que de manera directa habrían vulnerado el primer componente de este derecho, esgrimiendo que las decisiones impugnadas presuntamente le habrían impedido acceder a la justicia al declarar y ratificar la nulidad de todo lo actuado, sin derecho a reposición, por la incompetencia en razón de la materia que, según su criterio, se fundó en normas no vigentes. En tal virtud, se formulará un segundo problema jurídico.
37. Así también, esta Corte constata que la accionante presenta un argumento claro y completo con relación a la seguridad jurídica, refiriéndose a la presunta aplicación retroactiva de normas en las decisiones impugnadas (*véase* párrafo 18). Si bien en el

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18. Los tres elementos que permiten identificar un argumento claro son: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirma cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho de forma “*directa e inmediata*”.

párrafo 15 la accionante esgrime una vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación por aplicarse reglas del 2008 a un contrato de 1991, al evidenciar que el cargo se refiere, implícitamente, al principio de irretroactividad de la ley, se reconducirá el análisis a la seguridad jurídica. En consecuencia, se determinará si la presunta vulneración de este derecho en los autos de 10 de mayo de 2018 y 24 de septiembre de 2018, a su vez, incidió en la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia (segundo problema jurídico).<sup>16</sup>

38. Finalmente, sobre el cargo contenido en el párrafo 19 *supra*, esta Corte reitera que en una acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse respecto a cuestiones ajenas a la vulneración de derechos constitucionales.<sup>17</sup> En ese sentido, el pronunciamiento que la accionante pretende implicaría que este Organismo analice los principios que sustentan el derecho al trabajo y la naturaleza de la relación entre las partes, lo cual excede el objeto de esta garantía, además de requerir un examen de mérito que no procede debido a la naturaleza del caso *in examine*.<sup>18</sup> Por tanto, se descarta el análisis de dicho cargo.
39. En virtud de las consideraciones referidas, la Corte se plantea los siguientes problemas jurídicos:

**5.2. ¿La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes?**

40. El artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución prescribe:

*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.*

41. En esta línea, la Corte Constitucional estableció en la sentencia N°. 1158-17-EP/21 que:

*[...] el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.*<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 106: “La jurisprudencia de la Corte ha tratado a la tutela judicial efectiva [...] como un derecho que se puede analizar en conjunto con otros derechos”. Ello se realiza en el presente caso en virtud de las alegaciones de la accionante referidas en el párr. 36 *supra*, pues ata la presunta vulneración de la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia con la presunta vulneración a la seguridad jurídica contenida en el párr. 37 *supra*.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 17.

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 53. Véase también, Sentencia N°. 794-14-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 29.

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

42. La fundamentación fáctica requiere “*una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*”.<sup>20</sup> En el escenario particular de las decisiones dictadas en la fase de sustanciación de casación, esta corresponde “*a la exposición del contenido o de los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos*”,<sup>21</sup> salvo que, la respectiva Sala de la Corte Nacional de Justicia haya realizado un análisis de mérito, en cuyo caso la fundamentación fáctica se verifica también con los hechos probados dentro del proceso.<sup>22</sup>
43. Mientras que, la fundamentación normativa es suficiente cuando contiene “[...] *la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso*”.<sup>23</sup>
44. Ahora bien, existen situaciones en las que *prima facie* una fundamentación fáctica y normativa pueden aparentar suficiencia; no obstante, una de ellas podría ser inexistente o insuficiente al estar afectada por un vicio motivacional. Como se evidencia en el párrafo 16 *supra*, la accionante señala que la Sala “*guarda un silencio absoluto*” sobre el argumento de aplicación retroactiva de normas, el cual fue el “*eje medular*” de su recurso de casación. Por tanto, acusa a la referida decisión de incurrir en el vicio de incongruencia frente a las partes.
45. Sobre este vicio en particular, la Corte Constitucional ha manifestado que:

*Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones [...] generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (Énfasis añadido).*<sup>24</sup>

46. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción.<sup>25</sup> De los argumentos de la accionante, se desprende que existiría una presunta incongruencia por omisión. Por ende, corresponde a esta Corte verificar si el referido cargo al que presuntamente no se dio respuesta era un argumento relevante y, de serlo, si existió o no un pronunciamiento al respecto.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, párr. 61.2.

<sup>21</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 442-17-EP/22 de 28 de abril de 2022, párr. 23.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

<sup>24</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 86.

<sup>25</sup> La incongruencia por omisión se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que, la incongruencia por acción ocurre cuando el juzgador tergiversa la respuesta a los cargos de tal forma que no los contesta. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 89.

47. De la revisión del recurso de casación de la accionante<sup>26</sup>, se desprende que este se fundamentó en la causal primera del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”)<sup>27</sup>, específicamente, en la indebida aplicación de las normas procesales contenidas en los artículos 107 numeral 2, 110 numeral 1 y 111 del COGEP, la falta de aplicación de los artículos 160 numeral 1, 163 numeral 2, 208 numerales 1 y 4 y 238 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como del artículo 566 del Código del Trabajo.
48. Sobre la aplicación retroactiva de normas, la accionante esgrimió en su recurso de casación lo siguiente:

*El error de la Sala comienza cuando se emplea en sentido retroactivo la norma del Art. 326.16 de la **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA de 2008**, sin tomar en cuenta que mi relación de trabajo con la parte demandada inició mucho antes de esa fecha, pues el **contrato que celebré con el BANCO DEL PACÍFICO data del año 1991** [...].*

*Por consiguiente, el auto de nulidad sin reposición, final y definitivo, dictado por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, retrotrajo al caso de una trabajadora que celebró contrato laboral con el **BANCO DEL PACÍFICO S.A., en 1991**, cuando era una entidad de derecho privado financiada con fondos privados también, **reglas jurídicas promulgadas a partir del año 2008** (el Art. 326.16 de la **CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI**), con lo que vulneró el principio de seguridad jurídica [...].*

*En todo contrato se entienden incorporadas las reglas vigentes a la fecha de su celebración: las reglas vigentes en 1991 para los empleados del **BANCO DEL PACÍFICO** decían que, al ser aquella una entidad bancaria de derecho privado financiada por fondos privados, todos éramos contratados bajo régimen laboral del **CÓDIGO DEL TRABAJO** (Énfasis en el original).<sup>28</sup>*

49. Esta Corte considera, en primer lugar, que dicha argumentación es relevante, pues pretendía que se case el auto de 10 de mayo de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Es decir, dicha argumentación apuntaba a que el problema jurídico se resolviera de forma opuesta o, en otras palabras, buscaba que se deje sin efecto el auto que declaró la nulidad de todo lo

<sup>26</sup> Fs. 23 a 31 v., expediente de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha.

<sup>27</sup> Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Suplemento N°. 506 de 22 de mayo de 2015. Artículo 268: “El recurso de casación procederá en los siguientes casos: 1. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no haya sido subsanada en forma legal”.

<sup>28</sup> Fs. 27, 27 v. y 28, expediente de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha.

actuado sin derecho a reposición por incompetencia en razón de la materia<sup>29</sup>, conforme se desprende del recurso de casación interpuesto por la accionante.<sup>30</sup>

50. Ahora bien, del auto de 24 de septiembre de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, se desprende que se respondió a los cargos referidos en los párrafos 47 y 48 *supra* de la siguiente forma<sup>31</sup>:

[...] *Ahora bien, en el caso sub judice, este tribunal de casación advierte, que el recurso de casación es de carácter extraordinario, técnico y limitado, por lo que se debe considerar únicamente aquello que ha sido alegado por el casacionista, en atención al principio dispositivo consagrado en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución de la República. Con esta precisión, se observa que no se ha configurado el vicio de aplicación indebida de los artículos 107 numeral 2; 110 numeral 1; y 111 del Código Orgánico General de Procesos, dado que, conforme claramente exponen los jueces de apelación en el considerando CUARTO letra b) de la sentencia impugnada: "La actora, al ejercer su derecho de acción, señala en forma expresa que las actividades que desempeñó fueron las de Jefe de Agencia-Quito Plaza Marianitas, hecho corroborado en la contestación a la demanda al admitir "...que el cargo de la Sra. Izquierdo fue el de Jefe I de Agencia", así como en el documento denominado "Acta de Finiquito", en el que se determina que la accionante prestó sus servicios en calidad de Jefe I de Agencia", asimismo en el literal c) se ha determinado que: "[...] la Corporación Financiera Nacional, es propietaria del 100% del capital accionario del Banco del Pacífico, prueba que fue producida en audiencia [...]", razón por la cual, los juzgadores de instancia, aplicaron lo dispuesto en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, norma constitucional vigente a la fecha en que concluye la relación laboral y por tanto aplicable al presente caso, que establece: "En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales y demás servidores públicos, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. [...]", de ahí que al haber laborado la accionante como Jefe de Agencia I (servidora pública) para una entidad bancaria cuyo paquete accionario pertenece el 100% a una Institución del Estado, como lo es la Corporación Financiera Nacional, no se encuentra amparada por las disposiciones del Código del Trabajo, y por tanto los jueces del trabajo no tienen*

<sup>29</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 87: "La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes [se ha omitido una referencia a pie de página], es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador".

<sup>30</sup> Fs. 30 v. y 31, expediente de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha: "En tal virtud, **solicito que la Sala de Casación en Materia Laboral de la Corte Nacional de Justicia proceda según lo establecido EN EL ART. 273 DEL COGEP, esto es, que declare la nulidad del auto de 10 de Mayo de 2018 y disponga remitir el proceso al órgano judicial al cual corresponda conocerlo en caso de recusación de quien pronunció la providencia casada, a fin de que conozca el proceso desde el punto en que se produjo la nulidad, sustanciándola con arreglo a derecho"** (Énfasis en el original).

<sup>31</sup> La Sala delimitó el problema jurídico propuesto por la accionante de la siguiente forma: "Asimismo manifiesta, que el contrato laboral se suscribió con la parte demandada en el año de 1991, cuando era una entidad de derecho privado financiada con fondos privados, por lo que considera, que el tribunal de alzada al haber aplicado el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República está vulnerando la seguridad jurídica garantizada en el artículo 82 *ibidem*; ya que, la Ley no tiene efecto retroactivo y surte efecto legal para lo venidero conforme lo dispone el artículo 7 numeral 18 del Código Civil".

*competencia para conocer y resolver la presente controversia, en tal virtud los jueces de apelación no han incurrido en el vicio alegado por la casacionista, al declarar la nulidad, en tanto la falta de competencia del juez, constituye una solemnidad sustancial común a todos los juicios e instancias determinada en el artículo 107 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos, misma que puede ser declarada de oficio como ha ocurrido en la caso [sic] in examine, y que el tribunal de apelación estaba facultado para hacerlo de conformidad con los artículos 110 numeral 1 y 111 ibídem, ya que previo a resolver sobre el fondo del asunto, todo juzgador está en el deber de revisar si es el competente, a fin de evitar un proceso innecesario, al sustanciar una causa ante un juez que no es a quien le corresponde el conocimiento y resolución de la acción, en consecuencia los jueces no han vulnerado por falta de aplicación los artículos 160 numeral 1; 163 numeral 2; 208 numerales 1 y 4; 238 del Código Orgánico de la Función Judicial, y 566 del Código del Trabajo, por lo que se desecha el cargo alegado al amparo del caso primero del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos. (Énfasis añadido).*

- 51.** En consecuencia, esta Corte evidencia que la Sala sí respondió el cargo relevante propuesto por la accionante, pues expuso el contenido o elementos relevantes de la decisión recurrida en contraposición a los cargos casacionales admitidos<sup>32</sup>, así como proporcionó argumentos jurídicos que, a su criterio, justificaban la declaratoria de nulidad de los jueces *a quo* y la decisión de no casar la referida decisión. Específicamente, la Sala sí se pronunció sobre porqué consideró que la disposición constitucional prevista en el artículo 326 numeral 16 de la CRE era aplicable al contrato celebrado entre las partes, a pesar de ser posterior.
- 52.** En tal virtud, es necesario precisar que a la Corte Constitucional no le corresponde valorar el acierto o corrección de las decisiones judiciales en la garantía que nos ocupa. Así, esta Magistratura ha sostenido que:

*Es imperante reiterar que el análisis de motivación de las decisiones judiciales que debe realizar este organismo no guarda relación alguna con la selección, interpretación y aplicación de las leyes al caso concreto, puesto que esto corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. La garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales.<sup>33</sup>*

- 53.** Con base en lo expuesto, esta Corte concluye que el auto de 24 de septiembre de 2018 no incurre en el vicio de incongruencia frente a las partes por omisión. En consecuencia, descarta la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación esgrimida.

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 442-17-EP/22 de 28 de abril de 2022, párr. 23.

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 2249-17-EP/22 de 29 de junio de 2022, párr. 41 y Sentencia N°. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 47. Cfr. Sentencia N°. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 29 “Se vuelve imperante entonces recordar que a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto a lo correcto o incorrecto de la aplicación del derecho contenido en normas infra-constitucionales realizado en un caso concreto y peor aún determinar como se debe resolver dicho caso, puesto que esta es una labor reservada exclusivamente a los jueces ordinarios”. Véase, también, la Sentencia N°. 1442-13-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 19.2.

**5.3. ¿La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneraron la seguridad jurídica al presuntamente aplicar la Constitución de forma retroactiva y, como resultado, impidieron a la accionante acceder a la justicia, violentando también la tutela judicial efectiva?**

**5.3.1. Sobre la seguridad jurídica**

54. El derecho a la seguridad jurídica “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.<sup>34</sup> Esta Corte ha señalado que:

*[...] la seguridad jurídica comprende tanto un ámbito de certidumbre como uno de previsibilidad. El primero se refiere a brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad y el segundo permite proteger legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro (Énfasis añadido).*<sup>35</sup>

55. La accionante arguye que la Sala vulneró su derecho a la seguridad jurídica al fundamentar su decisión en el artículo 326 numeral 16 de la CRE, que no estaba vigente a la fecha en que celebró su contrato con el Banco del Pacífico. En tal sentido, se refiere a la presunta aplicación retroactiva de una norma constitucional en perjuicio de una supuesta situación jurídica consolidada, pues se habría desconocido la relación laboral que mantenía con su empleador desde 1991 y que, en su momento, se rigió bajo las normas del Código del Trabajo.

56. Conforme se refirió en el párrafo 54 *supra*, la seguridad jurídica garantiza certeza respecto a la aplicación del derecho y cómo este debe ser interpretado. En el presente caso, además, la norma presuntamente aplicada de forma retroactiva es una norma constitucional.<sup>36</sup>

57. Al respecto, esta Corte ha sostenido que la aplicación retroactiva de una norma, con independencia de su naturaleza, sí tiene incidencia en el ámbito constitucional y amerita un examen por parte de este Organismo, toda vez que la irretroactividad de la ley constituye uno de los principios básicos del derecho a la seguridad jurídica.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Artículo 82 de la CRE.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019 de 26 de noviembre de 2019, párr. 21.

<sup>36</sup> Ello, pues esta Corte ha señalado que no le compete analizar la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normativa legal o infralegal, sino verificar si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico que hubiere incidido en uno o varios derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica o afectados preceptos constitucionales. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.4 y 14.5.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1889-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 27: “[...] la Corte manifiesta que el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad,

58. En esa línea, la Corte ha señalado que:

*[...] los principios de legalidad, progresividad en el desarrollo de los derechos y de irretroactividad, configuran pilares fundamentales para la tutela de la seguridad jurídica en un Estado Constitucional, en cuanto mandan que los efectos jurídicos de hechos y derechos se califiquen conforme a la normativa preexistente a la época, y proscriben la afectación y la regresión arbitraria (no justificada) de derechos adquiridos [se ha omitido una referencia a pie de página], a través de la emisión de una norma posterior. En otras palabras, prohíben que una norma ulterior tenga efectos negativos sobre situaciones jurídicas anteriores más favorables (Énfasis añadido).<sup>38</sup>*

59. En similar sentido, en la sentencia N°. 23-20-CN/21 de 1 de diciembre de 2021, este Organismo determinó que:

*El derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución prevé un principio que irradia al ordenamiento jurídico, esto es, que las personas cuenten con la certeza y certidumbre en cuanto a que las disposiciones normativas a cuyo amparo se han generado múltiples situaciones jurídicas se encuentran resguardadas y protegidas por un marco normativo determinado y previsible; y, por ello confiere un doble aseguramiento: i) afianza la validez de la celebración, emisión o expedición del acto jurídico, debiéndose entender que cuenta con juridicidad; y, ii) ampara el respeto a los derechos adquiridos derivados de la aplicación de las normas bajo cuya vigencia se generaron situaciones jurídicas consolidadas (Énfasis añadido).<sup>39</sup>*

60. Por tanto, es posible concluir que la seguridad jurídica comprende, como regla general, “el deber de los administradores de justicia de aplicar, **en lo sustantivo**, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación” (Énfasis añadido).<sup>40</sup>

61. Con base en lo expuesto, esta Corte evidencia que, en el caso *sub judice*, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia aplicaron el artículo 326 numeral 16 de la CRE de forma retroactiva, pues en el auto de 24 de septiembre de 2018, esta última judicatura determinó que: “[...] los juzgadores de instancia [refiriéndose a la Sala Laboral de la Corte Provincial de Pichincha], aplicaron lo dispuesto en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, **norma constitucional vigente a la fecha en que concluye la relación laboral y por tanto aplicable al presente caso**” (Énfasis añadido).

62. Es decir, ambas judicaturas accionadas consideraron que la norma constitucional referida era aplicable al caso *in examine*, pues estuvo vigente **al momento en que concluyó la “relación laboral”** – 2016 –. En tal virtud, es claro que las autoridades

---

*irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”. Véase también, Sentencia N°. 668-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.*

<sup>38</sup> *Ibíd*, párr. 27 e *Ibíd*, párr. 43.

<sup>39</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 23-20-CN/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 70.

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1127-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 21. Véase también, Sentencia N°. 1596-16-EP/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 19.

judiciales demandadas omitieron considerar que al inicio de la relación laboral no estaba vigente la disposición constitucional invocada – pues entró en vigencia en el 2008 –.

63. En consecuencia, conforme se desprende de los párrafos 58 a 60 *supra*, la calificación jurídica de hechos y derechos – norma sustantiva – debe realizarse conforme a la normativa existente a la época en la que estos se suscitaron, y no aquella vigente a la época de su reclamación (cómo ocurre generalmente con las normas adjetivas, por ejemplo). En tal sentido, una norma posterior no puede afectar de forma arbitraria derechos adquiridos<sup>41</sup> o situaciones jurídicas consolidadas generadas bajo el amparo de una norma anterior.
64. Por tanto, se concluye que la aplicación del artículo 326 numeral 16 de la CRE en el caso *sub judice*, contrarió el deber judicial referido *ut supra* y vulneró el principio de irretroactividad de la ley<sup>42</sup>, pues implicó aplicar una norma sustantiva no vigente a la época en que se originó la relación entre las partes, afectando derechos adquiridos bajo una norma anterior y modificando una situación jurídica consolidada a la luz de la normativa vigente al momento en que se calificó la misma.
65. En tal sentido, esta Corte constata la vulneración de la seguridad jurídica de la accionante.

### 5.3.2. Sobre la tutela judicial efectiva

66. De conformidad con el artículo 75 de la CRE:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.*

67. Esta Corte ha determinado que la tutela judicial efectiva está compuesta por tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. Estos componentes, a su vez, constituyen derechos independientes.<sup>43</sup>
68. La accionante ha esgrimido que las decisiones impugnadas le impusieron un “*obstáculo insalvable*”, pues le impiden obtener un pronunciamiento de fondo en sede laboral o en

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 184-14-SEP-CC, caso N°. 2127-11-EP, pág. 7: “*El derecho adquirido es una situación creada cumpliendo todas las condiciones necesarias para adquirirlo, en estricta observancia de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente. Una vez consolidada no puede ser desconocida ni vulnerada por los actos o disposiciones posteriores, es decir, debe respetar los derechos adquiridos: en tal virtud, se entienden incorporadas como válidas y definitivas, y pertenecen al patrimonio de una persona*”.

<sup>42</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1127-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 24 y Sentencia N°. 1596-16-EP/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 23. Véase también, Sentencia N°. 668-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 43.

<sup>43</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 110 y Sentencia N°. 2423-17-EP/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 46.

cualquier otra. En tal sentido, se evidencia que su argumentación versa sobre la presunta vulneración del primer componente del derecho de la tutela judicial efectiva.

69. Conforme la jurisprudencia de este Organismo, el primer componente “*se concreta en el derecho de acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión*”<sup>44</sup>, sin que implique obtener un pronunciamiento favorable a esta última o a los intereses de las partes procesales.<sup>45</sup>
70. Ahora bien, el derecho a recibir una respuesta por parte de la autoridad judicial competente se vulnera “*cuando no se permite que la pretensión sea conocida*”, por ejemplo, cuando se archiva la causa de forma arbitraria o se declara el abandono de una acción a pesar de que la falta de impulso procesal no era atribuible a la parte.<sup>46</sup> Por tanto, la declaratoria de nulidad por incompetencia en razón de la materia, en principio, no comprende una vulneración del acceso a la justicia, pues “*como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción*”.<sup>47</sup>
71. No obstante, en el presente caso, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declaró, de oficio, la nulidad de todo lo actuado por incompetencia en razón de la materia, sin derecho a reposición, lo cual fue confirmado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. Conforme se expuso en el acápite V.3.I., dicha declaratoria obedeció a la aplicación retroactiva del artículo 326 numeral 16 de la CRE, en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas.
72. En tal virtud, esta Corte evidencia que la vulneración a la seguridad jurídica referida previamente resultó en que se impida a la accionante obtener una respuesta a sus pretensiones, pues lo que reclamaba – diferencia en el cálculo de la indemnización por despido intempestivo y jubilación patronal – no puede ser conocido en una sede distinta a la laboral.
73. Además, al declararse la nulidad de todo lo actuado sin derecho a reposición, efectivamente se impidió a la accionante de que el juez competente a criterio de las judicaturas accionadas – Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo –, conozca

---

<sup>44</sup> *Ibíd*, párr. 112.

<sup>45</sup> *Ibíd*, párrs. 117 y 118. Véase también, Sentencia N°. 2423-17-EP/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 49.

<sup>46</sup> *Ibíd*, párr. 115.

<sup>47</sup> *Ibíd*, párr. 114. En similar sentido, véase el Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento N°. 544 de 9 de marzo de 2009, artículo 129 numeral 9: “*A más de los deberes de toda servidora o servidor judicial, las juezas y jueces, según corresponda, tienen las siguientes facultades y deberes genéricos: 9. Si la incompetencia es en razón de la materia, declarará la nulidad y mandará que se remita el proceso al tribunal o jueza o juez competente para que dé inicio al juzgamiento, pero el tiempo transcurrido entre la citación con la demanda y la declaratoria de nulidad no se computarán dentro de los plazos o términos de caducidad o prescripción del derecho o la acción*”.

sus pretensiones, toda vez que cualquier acción que podría haber incoado (más allá de si procedía o no) se encontraba, en principio, caducada.<sup>48</sup>

74. Con base en lo expuesto, esta Corte declara que las decisiones impugnadas vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva de la accionante, en su elemento de acceso a la justicia.

## VI. 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. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección N°. 2945-18-EP.
2. Declarar que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia vulneraron los derechos de la accionante a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia.
3. Disponer, como medidas de reparación integral:
  - i. **Dejar sin efecto** el auto de 10 de mayo de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y el auto de 24 de septiembre de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
  - ii. **Ordenar** que, previo sorteo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resuelva el recurso de apelación propuesto por la accionante, sin que ello implique que esta Corte esté ordenando una respuesta favorable a sus pretensiones.
  - iii. **Disponer** la devolución del expediente a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que se cumpla con la medida dispuesta *ut supra*.

---

<sup>48</sup> Código Orgánico General de Procesos, artículo 326 numeral 1: “*Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos*”. Artículo 306 numeral 1: “*Para el ejercicio de las acciones contencioso tributarias y contencioso administrativas se observará lo siguiente: 1. En los casos en que se interponga una acción subjetiva o de plena jurisdicción, el término para proponer la demanda será de noventa días, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó el acto impugnado*” (Énfasis añadido). A la fecha de emisión de la última decisión impugnada – 24 de septiembre de 2018 – la acción a proponerse en procedimiento contencioso administrativo ya había caducado, pues el despido de la accionante ocurrió el 28 de octubre de 2016 y el acta de finiquito se suscribió el 31 de octubre de 2016 (se aclara que esta Corte no está señalando que la misma procedía o no). Véase las sentencias N°. 2457-16-EP/21 de 31 de marzo de 2021, párr. 17 y N°. 2339-17-EP/22 de 29 de julio de 2022, párr. 26.

**4. Notifíquese y cúmplase.**

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Teresa Nuques Martínez; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de lunes 28 de noviembre de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.- Lo certifico.

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

SENTENCIA No. 2945-18-EP/22

VOTO SALVADO

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 2945-18-EP/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 28 de noviembre de 2022.
2. Mi fundamento central para emitir este voto consiste en que, en mi criterio, la sentencia de mayoría resolvió sobre la corrección de la decisión y, al hacerlo, consideró que se debía aplicar una norma de rango legal por encima de la Constitución de la República. Las razones para sostener esta posición se desarrollan a continuación.
3. La acción extraordinaria de protección fue presentada por María Gabriela Izquierdo Duncan (“**la accionante**”) en contra de (i) la decisión emitida el 24 de septiembre de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en la cual se resolvió no casar<sup>1</sup> (ii) el auto emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha de 10 de mayo de 2018. En la decisión (ii) se resolvió, de oficio, declarar la nulidad de lo actuado sin derecho a reposición por incompetencia en razón de la materia<sup>2</sup> en el proceso laboral signado con el No. 17371-2017-03323.
4. Se debe precisar que la accionante presentó su demanda laboral en contra del Banco del Pacífico S.A. porque consideró que fue despedida intempestivamente de su cargo de “*jefe de agencia – Quito Plaza Marianitas*” y porque no estaba de acuerdo con el cálculo de ciertos haberes en el marco de una relación profesional que inició, de acuerdo a la accionante, en 1991. La demanda se presentó el 12 de julio de 2017, momento en el cual la entidad bancaria referida tenía un paquete accionario de propiedad estatal.
5. La sentencia de mayoría acepta la acción planteada, principalmente, porque las decisiones impugnadas habrían vulnerado el derecho a la seguridad jurídica pues se habrían fundamentado en el artículo 326.16 de la Constitución de 2008 y habrían desconocido que la relación laboral de la accionante con el Banco del Pacífico se rigió, en su momento, por las normas del Código de Trabajo.

<sup>1</sup> En esta decisión se resolvió que no se configuró el vicio de aplicación indebida de normas procesales, específicamente, de los artículos 107.2 (solemnidad sustancial de competencia), 110 (declaración de nulidad y convalidación) y 111 (nulidad y apelación) del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y por falta de aplicación de los artículos 160.1 (modo de prevención), 163.2 (regla para determinar la competencia), 208 numerales 1 y 4 (competencia de las Cortes Provinciales) y 238 (atribuciones y deberes de las y los jueces del trabajo) del Código Orgánico de la Función Judicial y 566 del Código de Trabajo (competencia de la Corte Nacional y de las Cortes Provinciales).

<sup>2</sup> En esta decisión se determinó que la judicatura laboral no era la competente para conocer la pretensión de la accionante dado que ejercía un cargo con funciones administrativas de control, con lo cual su situación se sujetaba a las leyes que regulan la administración pública.

6. Discrepo de la decisión de mayoría de aceptar parcialmente la acción planteada porque considero, muy respetuosamente, que el criterio adoptado constituye un juicio de valor sobre la supuesta la incorrección de las decisiones judiciales impugnadas, cuestión ajena a la competencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup>. En ese sentido, considero que el voto de mayoría determina la vulneración de un derecho a través de un análisis relacionado con la naturaleza de la relación profesional entre la accionante y el Banco del Pacífico, con el objetivo de determinar si regía el Código de Trabajo o las leyes que regulan la administración pública.
7. Así pues, considero que el criterio de mayoría, bajo el supuesto de la vigencia de la ley en el tiempo, resuelve una presunta antinomia jurídica y sugiere que se debería aplicar el Código de Trabajo vigente en el año 1991 por sobre la Constitución, vigente al momento de terminación de la relación laboral. En esa línea de ideas, considero que el voto de mayoría se pronuncia sobre la aplicación de normas infraconstitucionales —*i.e.*, el Código de Trabajo—, cuestión que, insisto, resulta ajena a la competencia de la Corte Constitucional. Si la justicia ordinaria ya determinó la naturaleza de la relación laboral de la accionante y sus implicaciones para el foro adecuado para demandar, lo que correspondía es que la Corte respete esa determinación, como lo ha hecho reiteradamente en su jurisprudencia previa<sup>4</sup>.
8. Incluso si se consideraba que la Constitución de 2008 no fue aplicada correctamente en el tiempo, el voto de mayoría no debería sugerir que correspondía aplicar el Código de Trabajo sino que debía fundamentar su decisión en un análisis relacionado con la Constitución vigente en su momento; lo anterior, considerando que la sentencia de mayoría se refiere a la aplicación de la norma suprema, la cual prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.
9. Si bien la Corte ha reconocido el criterio por el cual la vigencia de la ley se relaciona con el momento de inicio de una determinada situación jurídica, este criterio no es absoluto y, lógicamente, no puede aplicarse sin más cuando se trata de potenciales antinomias con la Constitución. En este caso en específico, el voto de mayoría omite pronunciarse sobre problemáticas jurídicas relevantes respecto de la vigencia de la Constitución y, como mencioné previamente, sugiere que el Código de Trabajo se aplica por encima de la Constitución.

---

<sup>3</sup>Sin perjuicio del control de mérito habilitado únicamente para procesos derivados de garantías jurisdiccionales, el Pleno de la Corte Constitucional ya ha determinado que, a través de una acción extraordinaria de protección, no corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección de las decisiones judiciales. *Vid.* Sentencias No. 96-16-EP/21, 1488-17-EP/21, 474-17-EP/22, 1392-17-EP/22 o 2487-17-EP/22. En el presente caso, la demanda provenía de un proceso laboral, de tal manera que no era posible referirse al fondo del asunto a través de un control de mérito.

<sup>4</sup>En ocasiones anteriores, la Corte ha señalado que cuando la determinación de la competencia de un órgano es controvertida y depende de determinar la naturaleza de la relación laboral, “*su elucidación corresponde a las instancias ordinarias y no a la jurisdicción constitucional*” *Vid.* Sentencia No. 1568-13-EP/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 19.4.

10. La decisión de mayoría tampoco aborda la posible influencia de los efectos que el cambio en la naturaleza de la entidad bancaria demandada en el proceso de origen tendría al momento de fijar la competencia. Asimismo, la sentencia de mayoría no profundiza sobre la naturaleza procesal o adjetiva de la norma que se afirma se aplicó retroactivamente. Así, la sentencia de mayoría asume que se trata de una norma sustantiva sin considerar que esta plantea la forma de abordar la competencia que la jurisdicción laboral y la jurisdicción contenciosa administrativa tienen respecto de relaciones de trabajo y/o administrativas.
11. Considero que el análisis realizado en el voto de mayoría, sin interferir en aspectos que escapen de su competencia, debió considerar las problemáticas que se han expuesto. Lejos de hacerlo, la sentencia de mayoría decide, en mi opinión, sobre lo incorrecto de las decisiones impugnadas en relación con la competencia en razón de la materia. En suma, observo que la sentencia de mayoría juzga la corrección de la decisión a partir de considerar únicamente la normativa vigente en torno a una relación laboral, excediendo el alcance que debe tener la acción extraordinaria de protección, sin presentar los elementos necesarios para justificar aquello y sin considerar las especificaciones que este caso plantea, de conformidad con los párrafos que anteceden.
12. Conforme he advertido en votos separados previos<sup>5</sup>, considero que resulta muy peligroso que la propia Corte Constitucional resuelva sobre la corrección o incorrección de una decisión judicial ordinaria y, más aún, si lo hace para hacer prevalecer una norma legal en detrimento de la supremacía y eficacia de la Constitución.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2945-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 02 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 10:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

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

---

<sup>5</sup> Votos salvados No. 37-16-IS/21 de 29 de abril de 2021, párr. 5; No. 1573-15-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párrs. 5-7; y, No. 790-17-EP/21 de 1 de octubre de 2021, párrs. 10-12.

**SENTENCIA No. 2945-18-EP/22**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría, en sesión del Pleno del día lunes 28 de noviembre de 2022, la sentencia correspondiente al caso No. **2945-18-EP**, en la que se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por María Gabriela Izquierdo Duncan en contra del auto de 10 de mayo de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, y contra el auto de 24 de septiembre de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. Las decisiones se emitieron dentro del juicio por pago de haberes laborales.
2. En la sentencia de mayoría se consideró que los actos impugnados vulneraron los derechos constitucionales de la accionante a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia. Respetuosamente difiero de dicha decisión y, sobre la base del artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo el siguiente voto salvado:

**II. Análisis constitucional**

3. En el presente voto sostendré que el auto de 10 de mayo de 2018 dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al declarar la nulidad de todo lo actuado, no es objeto de la acción extraordinaria de protección, y que la auto de 24 de septiembre de 2018, dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al no casar el auto de nulidad no vulneró el derecho a la seguridad jurídica ni el derecho a la tutela judicial efectiva en su elementos de acceso a la justicia.
4. En el auto de 10 de mayo de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha declaró, de oficio, la nulidad de todo lo actuado sin derecho a reposición por incompetencia en razón de la materia, al considerar que correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer la controversia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En lo medular, la Corte Provincial determinó que: “[...] en materia laboral, acorde a lo previsto en el Art. 238 del Código Orgánico de la Función Judicial: ‘Corresponde a las juezas y los jueces del trabajo conocer y resolver, en primera instancia, los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad’, lo cual nos obliga a analizar la naturaleza de la prestación de servicios existente entre las partes, observando al efecto que: a) El Art. 326.16 de la Constitución de la República determina: ‘En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, y demás servidores públicos, se sujetarán a las

5. En la sentencia N°. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional estableció una excepción a la regla jurisprudencial establecida en la sentencia N°. 037-16-SEP-CC<sup>2</sup> y en efecto determinó que:

*[...] si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.*<sup>3</sup>

6. Por tanto, esta Magistratura estableció que un auto es definitivo al cumplir con los siguientes supuestos:

*[...] (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.*<sup>4</sup>

7. El auto de 10 de mayo de 2018, al declarar la nulidad de todo sin derecho a reposición por incompetencia de la materia, no puso fin al proceso sino que al determinar que no se observó dicha solemnidad sustancial, la Sala no estaba facultada y no podía atender el recurso de apelación, es decir que no se atendió el fondo del asunto.
8. Además, al existir una nulidad en el proceso los jueces no podían pronunciarse al no estar facultados para resolver este tipo de casos. Por lo tanto, un auto que declara la nulidad por incompetencia por materia no causa gravamen alguno, pues se activó una vía legal no idónea para atender dicha demanda.
9. La competencia en razón de la materia es una solemnidad sustancial, que debe ser observada en todos los juicios, y otorga a los justiciables seguridad jurídica y certeza de que cada juez puede actuar únicamente dentro del ámbito de su materia y territorio.

---

*leyes que regulan la administración pública'. b) La actora, al ejercer su derecho de acción, señala en forma expresa que las actividades que desempeñó fueron las de Jefe de Agencia-Quito Plaza Marianitas, hecho corroborado en la contestación a la demanda al admitir 'que el cargo de la Sra. Izquierdo fue el de Jefe I de Agencia', así como en el documento denominado 'Acta de Finiquito', en el que se determina que la accionante prestó sus servicios en calidad de Jefe I de Agencia. c) Obra del proceso que la Corporación Financiera Nacional, es propietaria del 100% del capital accionario del Banco del Pacífico, prueba que fue producida en audiencia [...] evidenciándose que las funciones de la accionante esto es Jefe de Agencia (persona que emite directrices, controla funciones administrativas), desempeñadas dentro de una entidad de derecho privado con participación mayoritaria de recursos públicos (Banco del Pacífico), se circunscriben a actividades administrativas, estando sujetas a las leyes que regulan la administración pública, y por tanto los jueces del trabajo no somos competentes para conocer las controversias derivadas de otro ámbito".*

<sup>2</sup> En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció como regla jurisprudencial que, en virtud del principio de preclusión procesal, los presupuestos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección no pueden ser revisados una vez que se haya agotado esa fase, debiendo analizarse el fondo al momento de sustanciar.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

10. En ese sentido la competencia en razón de la materia no constituye una barrera irrazonable, sino que es un elemento fundamental del sistema procesal, que establece las facultades de los juzgadores y las materias que están autorizados para atender. Esta competencia al ser distribuida y fijada por ley se presume conocida por todos y la accionante de manera diligente debía activar la vía adecuada para atender su pretensión.
11. En el caso, la accionante firmó el acta de finiquito el 31 de octubre de 2016, y recién el 12 de julio de 2017 presentó la demanda laboral. La accionante ejercía el cargo de jefa de agencia en el Banco del Pacífico. La entidad bancaria pertenece a la Corporación Financiera Nacional, es decir es una entidad perteneciente al Estado, por lo tanto la relación laboral no estaba sujeta al Código de Trabajo.
12. La accionante, frente al acta de finiquito, para reclamar sobre el cálculo de jubilación patronal y el pago de haberes adeudados debía ejercer una acción contenciosa administrativa dentro de los 90 días siguientes a la firma del acta de finiquito. Debido a una negligencia de la accionante activó de manera equivocada la vía laboral.
13. Al momento en el cual la accionante activó la vía laboral. Ya estaba caducado el término para activar la vía adecuada, que en este caso es la contenciosa administrativa. El activar una vía judicial equivocada, es una negligencia atribuible a la accionante y no un obstáculo insalvable, impuesto por la administración de justicia que impida el acceso a la justicia.
14. En lo relacionado con la alegada vulneración a la seguridad jurídica, debido a la supuesta aplicación retroactiva de la Constitución difiero de la mayoría, pues en los autos impugnados no existe una aplicación retroactiva del artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República. Los juzgadores expresamente refieren que a la fecha de terminación de la relación laboral esto es el 31 de octubre de 2016, estaba en vigencia dicha norma.<sup>5</sup> Además, considero necesario precisar que para efectos de cálculo de haberes laborales se debe considerar la normativa que rige al momento de la terminación de la relación laboral.

---

<sup>5</sup> En el auto de 24 de septiembre de 2018, los jueces nacionales en lo principal resuelven lo siguiente: “Con esta precisión, se observa que no se ha configurado el vicio de aplicación indebida de los artículos 107 numeral 2; 110 numeral 1; y 111 del Código Orgánico General de Procesos, dado que, conforme claramente exponen los jueces de apelación en el considerando CUARTO letra b) de la sentencia impugnada: “La actora, al ejercer su derecho de acción, señala en forma expresa que las actividades que desempeño fueron las de Jefe de Agencia-Quito Plaza Marianitas, hecho corroborado en la contestación a la demanda al admitir “...que el cargo de la Sra. Izquierdo fue el de Jefe I de Agencia”, así como en el documento denominado “Acta de Finiquito”, en el que se determina que la accionante prestó sus servicios en calidad de Jefe I de Agencia”, asimismo en el literal c) se ha determinado que: “[...] la Corporación Financiera Nacional, es propietaria del 100% del capital accionario del Banco del Pacífico, prueba que fue producida en audiencia [...]i, razón por la cual, los juzgadores de instancia, aplicaron lo dispuesto en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, norma constitucional vigente a la fecha en que concluye la relación laboral y por tanto aplicable al presente caso”. (la negrilla me pertenece).

15. Finalmente, en atención a que la accionante dejó de activar la vía adecuada, presentó una acción laboral, que no podía prosperar pues la accionante no estaba sujeta al Código de Trabajo, no existe vulneración a la tutela judicial efectiva, sino un ejercicio negligente del derecho de acción, y no es posible que jueces que no tienen competencia sobre una materia resuelvan el fondo de un litigio.

### III. Decisión

Consecuentemente, considero que se debía desestimar la acción extraordinaria de protección No. **2945-17-EP**; al no existir vulneración alguna de derechos constitucionales.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2945-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 11:30; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 2945-18-EP/22**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. 2945-18-EP/22, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. La accionante alega que, a través del auto dictado por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (Sala) de 24 de septiembre de 2018 (**decisión impugnada**)<sup>1</sup>, se afectaron sus derechos: **i**) a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), **ii**) a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), **iii**) a la intangibilidad de sus derechos laborales (art. 326.2 CRE); y, **iv**) al debido proceso en la garantía de la motivación (art. 76.7.1 CRE).
3. En el informe de descargo, la Sala contestó en lo principal que, en el auto de nulidad emitido, respecto a los derechos constitucionales alegados, “*no han sido menoscabados, negados o restringidos, pues ha sido la parte actora quien accionó sus pretensiones en un ámbito erróneo (cuando dicha controversia debía ser conocida por los jueces de los contencioso administrativo [sic])*”. Así arguye que, como consecuencia de lo anterior, no se ha vulnerado la seguridad jurídica ni la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales.
4. El Pleno de la Corte Constitucional, con voto de mayoría, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por la accionante, y declaró la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 75 y 82 de la CRE.
5. En la sentencia de mayoría, se analiza que la Sala confirma la declaratoria de nulidad de todo lo actuado por incompetencia en razón de la materia, sin derecho a reposición, y afirma que dicha declaratoria obedeció a la supuesta aplicación retroactiva del artículo 326 numeral 16 de la CRE, en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas de la actora. En consecuencia, se aceptó la acción propuesta.
6. Me aparto de la decisión de mayoría, dado que, si bien las normas deben aplicarse a las situaciones jurídicas que se producen durante su vigencia; para resolver el presente caso, era necesario distinguir lo que se constituye como derechos laborales adquiridos, las condiciones implementadas para el ejercicio y terminación de las relaciones laborales en el sector público, considerando la norma constitucional vigente.

---

<sup>1</sup> La accionante identifica como decisión impugnada únicamente al auto de 24 de septiembre de 2018 emitido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia; sin embargo, en su demanda también impugna el auto de nulidad dictado el 10 de mayo de 2018 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, pues señala que, tanto este auto como la decisión emitida en casación, se fundamentaron en normas no vigentes, vulnerando su derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva e intangibilidad de derechos laborales.

7. En el caso concreto, a pesar de que la Constitución Política del Ecuador (1998) era la norma que se encontraba vigente al inicio de la relación de dependencia de la accionante con el Banco del Pacífico (1991), las condiciones de ejercicio y terminación de la relación laboral con el sector público fueron modificadas con la vigencia del artículo 326.16 de la Constitución de la República, publicada el 20 de octubre de 2008. Por lo que, una vez en vigencia la norma suprema tenía un *efecto general e inmediato* de cumplimiento obligatorio.
8. Dicho esto, se constata que la relación laboral de la actora terminó el 28 de octubre de 2016, por lo que, la Sala aplicó de forma pertinente el artículo 326 numeral 16 de la CRE. Es decir, que la vía adecuada era la jurisdicción contencioso administrativa ya que la actora era servidora pública, según la definición constitucional. Por estas razones, en el caso, no existe vulneración alguna del principio de irretroactividad, pues debe aplicarse la norma sustantiva vigente durante el ejercicio y extinción de las situaciones jurídicas, y esto no involucra una afectación de derechos adquiridos bajo la norma constitucional anterior.
9. Adicionalmente, debió considerarse que el auto impugnado del 24 de septiembre de 2018, no era objeto de acción extraordinaria de protección, porque no resolvía el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada, ya que únicamente declaró la nulidad de todo lo actuado por incompetencia en razón de la materia.
10. En consecuencia, la acción extraordinaria de protección No. 2945-18-EP/22 debió ser desestimada, al no constatarse la vulneración de los derechos de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica previstos en los artículos 75 y 82 de la CRE.

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 2945-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 13 de diciembre de 2022, mediante correo electrónico a las 13:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

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