

Quito, D.M. 05 de mayo de 2022

CASO No. 1618-17-EP

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

SENTENCIA No. 1618-17-EP/22

TEMA: La Corte analiza el derecho a la seguridad jurídica y descarta que la sentencia de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de un proceso de pago de haberes laborales, lo haya vulnerado.

I. Antecedentes

1. El 31 de enero de 2012, la señora Victoria Judith Palma Menéndez, presentó una demanda laboral en contra del Ministerio de Educación, por el pago de haberes laborales pendientes.¹
2. El 30 de junio de 2015, la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo (“**la Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la demanda y ordenó que el Estado Ecuatoriano, a través del procurador general del Estado y del Ministerio de Educación, paguen a la actora la pensión jubilar patronal mensual, para lo cual estableció un capital constitutivo en \$8.088,79 “*que se divide para el coeficiente 2,8502 correspondiente a la edad de 73 años conforme el Art. 218 del Código de Trabajo; y se obtiene el valor anual, que dividido también para 12, da como resultado el valor mensual de pensión jubilar, que es de \$178,02.*” Además, ordenó que: Por concepto de pensiones jubilares adeudadas desde el 01 de noviembre de 2010 hasta el 30 de junio

¹ En su demanda la accionante señala que prestó sus servicios para el Ministerio de Educación en la Escuela Fiscal “Abraham Lincoln” ubicada en la ciudad de Manta, desde el 01 de junio de 1973, en calidad de servidor público de servicios 1 realizando las funciones de conserje, laborando hasta el 05 de octubre de 2010, fecha en la que presentó su renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación. Indica que la Asamblea Constituyente el 24 de enero de 2008, aprobó el Mandato Constituyente No. 2 que fue publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 261, el 28 de enero de 2008, el mismo que, en el Art. 8 dispone que el monto de la indemnización por retiro voluntario para funcionarios y servidores públicos que se acojan a la jubilación será de 7 salarios mínimos básicos unificados del trabajador por cada año de servicio, hasta un monto máximo de 210 salarios mínimos básicos unificados del trabajador. El Ministerio de Educación a través del sistema de información SIME emitió una carta de intención para el personal administrativo para que se acogiera al retiro voluntario para la jubilación. El 05 de octubre de 2010 la accionante presentó su renuncia irrevocable al cargo, siendo aceptada mediante acción de personal No 514 de 21 de octubre de 2010 con vigencia desde el 05 de octubre de 2010, recibiendo una bonificación por renuncia de USD 17.520,00 valor inferior al que determina el Art. 8 del Mandato Constituyente No.2 que asciende a USD 60.480,00 y que corresponde a sus 36 años de servicios prestados a la institución demandada. Señala que en su calidad de servidora pública le correspondía recibir USD 50.400,00, existiendo una diferencia a su favor de USD 21.880,00; además, la accionante manifiesta que no se le ha cancelado su jubilación patronal mensual.

de 2015, se pague la suma de \$9969,12; por concepto de décima tercera pensión jubilar del periodo comprendido entre el 01 de noviembre de 2010 hasta el 30 de noviembre del 2014, se pague el valor de \$726,92; y, por concepto de décima cuarta pensión jubilar del periodo 01 de noviembre de 2010 hasta el 28 de febrero de 2015, se cancele \$1392,00; valores que sumados dan un total de \$ 12.088,04². La actora, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio de Educación interpusieron recursos de apelación.

3. El 23 de julio de 2015, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (“**la Sala Provincial**”) resolvió rechazar los recursos de apelación y confirmó la sentencia subida en grado reformando el considerando séptimo de la sentencia³. Tanto actora como accionados presentaron recursos de casación.
4. El 29 de febrero de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**la Sala Laboral**”) admitió a trámite los recursos de casación de la actora y la Procuraduría General del Estado, sin embargo, el recurso del Ministerio de Educación fue inadmitido por no cumplir los requisitos formales determinados en el artículo 6.4 de la Ley de Casación.
5. En sentencia de 24 de mayo de 2017, la Sala Laboral resolvió no casar la sentencia de 23 de julio de 2015.
6. El 21 de junio de 2017, Fander Falconí Benítez, en calidad de ministro de Educación, y Kathy Biviana Macías Ponce, en calidad de directora distrital 13D01-Portoviejo-Educación, presentaron acción extraordinaria de protección (“**la entidad accionante**”) en contra de la sentencia de 23 de julio de 2015 dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
7. El 02 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la demanda y, por sorteo de 17 de enero de 2018, su sustanciación recayó en la entonces jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

² Respecto al pago de indemnización del Mandato Constituyente No. 2 la Unidad Judicial determinó que del proceso no se desprende que la renuncia haya sido realizada con vicios que invaliden su consentimiento, por tanto, declaró improcedente la reclamación de la bonificación por retiro voluntario.

³ La Corte Provincial rectificó los valores a recibir por pensión jubilar, ordenó que el Estado Ecuatoriano pague a la actora, por pensiones jubilares mensuales desde el 01 de noviembre de 2014 hasta el 30 de junio de 2015 el valor de \$6.720,00 a razón de \$120,00 como pensión jubilar mensual; décima tercera pensión jubilar \$560,00; décima cuarta pensión jubilar \$1.431,00 y declaró procedente el pago del interés legal reclamado en la demanda conforme al primer inciso del Art. 614 del Código del Trabajo cuyo monto será determinado oportunamente. Respecto al pago de indemnización del Mandato Constituyente No. 2, la Sala Provincial señaló que la actora al retirarse voluntariamente de su trabajo para acogerse a la jubilación voluntaria se encuentra inmersa en el primer inciso del Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2, “por lo que, al haber recibido la cantidad antes mencionada por concepto de incentivo para la jubilación, no le corresponde recibir la indemnización que reclama por tanto no puede ser beneficiario de los valores establecidos en el inciso segundo del Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2 siendo válida la excepción de los accionados de falta de derechos del actor”.

8. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 18 marzo de 2022 avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

10. La entidad accionante considera que la sentencia de la Corte Provincial vulneró los derechos al debido proceso en las garantías de ser juzgado ante un juez competente y con observación del trámite propio de cada procedimiento y por una jueza o juez independiente imparcial y competente, y a la seguridad jurídica (artículos 76 numerales 3 y 7 literal k) y 82 de la Constitución). Por lo que, solicita se acepte la demanda, se deje sin efecto la decisión impugnada y se reparen integralmente sus derechos.
11. Manifiesta que la Sala Provincial no hizo prevalecer el debido proceso desconociendo los artículos 31 y 217 numerales 1, 3, y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial en conexión con el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, 38 de la Ley de Modernización del Estado y 173 de la Constitución, *“inobservando la reserva legal del Estado y la limitación de facultades y atribuciones entregadas en virtud de la delegación estatal de administrar apegados a derecho puesto que a la fecha en que, el accionante presuntamente laboró jamás tuvo contrato de trabajo, es decir que el actor no tenía contrato de trabajo ni acción de personal el actor no tuvo la calidad de servidor público tal como lo determina el Art. 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público, más aún cuando estaba bajo la modalidad de servicios prestados”*.
12. Señala que la Sala Provincial no observó el artículo 42 numeral 1 del Código de Trabajo y que la liquidación reclamada por la actora fue debidamente pagada.
13. Finalmente manifiesta que los jueces de la Sala Provincial aplicaron el artículo 568 del Código del Trabajo que es exclusivamente para los trabajadores, por lo que, no observó las normas claras, previas y públicas aplicables al caso concreto, en virtud de lo dispuesto por los artículos 82 y 226 de la Constitución.

3.2 Argumentos de la parte accionada

14. A pesar de haber sido notificada por la jueza constitucional con el requerimiento de informe de descargo en auto de 18 de marzo de 2022, hasta la presente fecha, la autoridad judicial accionada no ha enviado dicho informe a este Organismo.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Análisis constitucional

15. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.
16. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).
17. En el caso bajo análisis, pese a que en la demanda se alega vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías previstas en el artículo 76 numeral 3 y 7 literal k), la entidad accionante se limita a citar dichos artículos constitucionales sin presentar argumento alguno respecto de cómo habría ocurrido su presunta vulneración. Así, en razón de lo expuesto, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable⁴, esta Corte no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse sobre este derecho.
18. En consecuencia, esta Corte resolverá la presente causa a través del derecho a la seguridad jurídica.

4.2 Sobre el derecho a la seguridad jurídica

⁴ En sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21, la Corte señaló que al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.

19. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que *“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”*.
20. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁵.
21. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales⁶.
22. En el presente caso, la entidad accionante alega que la Sala Laboral inobservó los artículos 31 y 217 numerales 1, 3, y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial en conexión con el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, 38 de la Ley de Modernización del Estado, los artículos 42 numeral 1 y 568 del Código de Trabajo contrariando lo dispuesto en los artículos 82, 173 y 226 de la Constitución.
23. De la revisión de la sentencia impugnada, se encuentra que la Sala Provincial estableció que correspondía resolver los siguientes puntos: a) la existencia o no de relación laboral entre la actora y los accionados, bajo el Código de Trabajo; b) si le asiste o no el derecho a reclamar el pago de la diferencia de las indemnizaciones contempladas en el Art. 8 del Mandato Constituyente No.2; y c) si tiene derecho a la jubilación patronal solicitada.
24. En primer lugar, respecto a la existencia de relación laboral entre la actora y los accionados, la Sala aplicó los elementos configurativos establecidos en el Art. 8 del Código de Trabajo y determinó que la actora era obrera por el tipo de actividades materiales realizadas (conserje), de conformidad con los artículos 35 numeral 9 de la Constitución de 1998, incisos primero y tercero del artículo 229 de la Constitución vigente y los artículos 4 y 10 del Código de Trabajo; marco normativo legal que sirvió de sustento para que la Sala Provincial, determine que la relación laboral se

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 2034-13-EP de 18 de octubre de 2019 y 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019 y 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020.

mantuvo invariable y perdurable “durante todo el lapso de su prestación de servicios eminentemente material bajo la dependencia de la institución demandada”⁷.

25. La Sala Provincial determinó que el tipo de servicios brindados por la actora corresponden a lo dispuesto en el último párrafo del numeral 16 del Art. 326 de la Constitución que establece que: aquellos tipos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo; *“sin embargo, al momento de acogerse a la jubilación voluntaria aunque tenía la calidad de obrero estaba amparado en la LOSCCA y la resolución para cambio de régimen es emitida con fecha 30 de octubre de 2010, por el Ministerio de Relaciones Laborales, razón por la cual no se extendió el contrato respectivo.”* Además, estableció que la determinación de una relación laboral no siempre es una tarea sencilla, por lo que, aplicando el principio de primacía de la realidad -que permite establecer si una relación entre dos partes debe ser considerada como laboral- determinó que la actora prestó servicios de conserje *“por más que se haya tratado de ocultar la índole real de sus actividades denominándole de “servidor público 1”*.
26. En cuanto a la diferencia de la indemnización contemplada en el Art. 8 del Mandato Constituyente No. 2⁸, aplicando precisamente dicho artículo, la Sala Provincial determinó que, en virtud de que la actora se acogió a la jubilación voluntaria, se encuentra jurídicamente inmersa en el primer inciso del mismo y *“al haber recibido la cantidad antes mencionada por concepto de incentivo para la jubilación, no le corresponde recibir la indemnización que reclama por tanto no puede ser beneficiario de los valores establecidos en el segundo inciso del Art. 8 del Mandato Constituyente No 2.”*
27. Finalmente, respecto a la jubilación patronal, de conformidad con los artículos 4, 7 y 216 numeral 2 del Código de Trabajo, la Sala Provincial ratificó la sentencia de instancia y reformó los valores correspondientes a la pensión fijada y a ser liquidados.

⁷ Del 1 de junio de 1973 al 5 de octubre de 2010.

⁸**Art. 8.**-“El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso. Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.(..)”

28. Por consiguiente, se verifica que en la sentencia impugnada se aplicaron las normas previas, claras y públicas que la Sala estimó pertinentes para la resolución de la causa, sin que se evidencie una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree la omisión de preceptos constitucionales. Por lo que se descarta una vulneración de la seguridad jurídica y se recuerda a la entidad accionante que a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la correcta aplicación o no de las normas infraconstitucionales, puesto que esto no es materia de una acción extraordinaria de protección⁹.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de jueves 05 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

⁹ La Corte Constitucional en sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 53 estableció que cuando el proceso originario de la acción extraordinaria de protección justicia ordinaria, la litis de dicho juicio se traba en cuestiones de orden legal, en razón de lo cual, se confirma la regla general pues a esta Corte no le competen los asuntos de legalidad y por tanto, en ningún caso podría rever lo decidido en el proceso originario.