

Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

CASO No. 68-19-IS

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

SENTENCIA

Tema: En este caso la Corte determina que la sentencia impugnada no puede ser objeto de verificación a través de una acción de incumplimiento de sentencias.

I. Antecedentes procesales.

1. En sentencia No. 009-10-SIN-CC¹, de 09 de septiembre de 2010, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad con efecto diferido² de los números 1.2, 1.2.7, 1.2.9, 1.2.10, 1.2.12 y 1.2.14 del artículo 1; artículos 3 y 4, y Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo N.º 1701 del 30 de abril del 2009³, publicado en el Registro Oficial N.º 592 del 18 de mayo del 2009, por contravenir el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República.
2. El 12 de noviembre de 2019, el señor Edison Fernando Ibarra Serrano, en su calidad de Presidente del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano, y, los señores Jorge Delfín Ortiz Santander e Ing. Nelson Patricio García Burbano interpusieron una acción de incumplimiento respecto de la sentencia No. 009-10-SIN-CC en contra del señor Ángel Marcelo Cevallos Vallejo, en su calidad de rector de la Universidad Técnica del Norte.⁴
3. Una vez posesionados los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 04 de diciembre de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 09 de septiembre de 2021, y solicitó al rector y representante legal de la Universidad Técnica del Norte remita informe respecto del incumplimiento.

¹ La acción pública de inconstitucionalidad fue presentada por Rosalino Calapiña Lema en calidad de secretario general del Comité de Empresa de los Trabajadores de la Empresa Metropolitana de Agua Potable y Alcantarillado de Quito EMAAP.Q.

² La Corte Constitucional dispuso que la declaratoria de inconstitucionalidad se difiera por un plazo de 12 meses, durante el cual la Asamblea Nacional expediría la normativa que establezca el procedimiento y plazo para el proceso de revisión de los contratos colectivos.

³ El Decreto No. 1701 se expidió para dar cumplimiento a lo dispuesto a la Disposición Transitoria Cuarta del Mandato Constituyente No. 8, y estableció directrices y regulaciones de la contratación colectiva de trabajo en el sector público para garantizar los principios de equidad, ecuanimidad, justicia, y terminar con privilegios y beneficios de grupos minoritarios que atentaban contra el interés general.

⁴ Mediante escrito de 25 de noviembre de 2020, Nelson Patricio García Burbano comunicó a la Corte Constitucional que su compañero Jorge Delfín Ortiz Santander falleció por COVID-19.

4. Con fecha 17 de septiembre de 2021, el señor Ángel Marcelo Cevallos Vallejo, en calidad de representante legal y rector de la Universidad Técnica del Norte envió el informe solicitado.

II. Competencia

5. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

6. Los accionantes solicitan el cumplimiento de la Sentencia No. 009-10-SIN-CC, de 09 de septiembre de 2010, misma que declaró la inconstitucionalidad con efecto diferido los números 1.2, 1.2.7, 1.2.9, 1.2.10, 1.2.12 y 1.2.14 del artículo 1 y Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo No. 1701 del 30 de abril de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 592 del 18 de mayo de 2009.
7. Manifiestan que Jorge Delfín Ortiz Santander ingresó a laborar en la Universidad Técnica del Norte desde el año 1989, en calidad de chófer, según las definiciones del artículo 9 y 10 del Código de Trabajo. Señalan que la relación de trabajo se mantuvo inalterable hasta que la Universidad solicitó al Ministerio de Trabajo la calificación de su personal, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo 1701 mediante Oficio No. 256 de 13 de mayo de 2011.
8. Alegan que en virtud de dicha norma el Ministerio emitió la Resolución MRL-2011-EDT 0650, de 30 de diciembre de 2011, y procedió a la “*ilegal calificación*”; no obstante, a su criterio el Ministerio ya había perdido la competencia porque la norma había sido declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico mediante Sentencia No. 009-10-SIN-CC. En tal sentido, afirman que el Ministerio generó un acto carente de toda eficacia jurídica, por lo que dicha Resolución sería ilegal y contraria a la CRE porque no tenía la competencia para realizar la calificación⁵.
9. Señalan que la Universidad, mediante acción de personal No. 014241-R de 14 de junio de 2016, procedió a cambiarlo al cargo de analista de almacén de bodega, lo que no cabía porque implicaba cambiarlo de régimen laboral, violando sus derechos laborales y sin reconocer que había laborado por más de 25 años ininterrumpidamente para la Universidad bajo el Código de Trabajo.

⁵ La calificación del personal serviría para determinar por el tipo de funciones quiénes son obreros y servidores públicos para determinar el régimen normativo aplicable.

10. Respecto de Nelson Patricio García Burbano señalan que ingresó a laborar el 26 de noviembre de 1991 haciendo labores de dibujante y de auxiliar agropecuario, regulado también por el Código de Trabajo. Manifiestan que, de similar forma, se procedió a una calificación ilegal, y mediante informe técnico IT-DGTH-089-2017 de 14 de julio de 2017, se recomendó su cambio de funciones y régimen laboral como analista agropecuario 1 regulado por la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP.
11. Afirman que *“la Universidad Técnica del Norte y el Ministerio de Trabajo al aplicar el Decreto Ejecutivo 1701 y su Reformatorio 225, en cuanto a la calificación de obreros amparados por el Código del Trabajo a ser regulados por la Ley Orgánica del Servicio Público violan la sentencia de la Corte Constitucional cuyo incumplimiento estamos requiriendo”*.
12. Manifiestan que se pretende violentar contratos individuales de trabajo de los obreros del sector público, en aplicación irracional de normas claramente contradictorias al Código de Trabajo que violan el principio de reserva de ley y de armonía constitucional.
13. Señalan que *“el incumplimiento demandado, se fundamenta sólidamente, en el análisis integral de la sentencia que la Corte Constitucional dictó sobre el Decreto Ejecutivo 1701 puesto que si bien en esta expresa, que no analizará la constitucionalidad de las normas que fueron reformadas por la promulgación del Decreto Ejecutivo 225, al declarar la inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Primera, por ser contraria al principio de reserva de ley, y en esta se concedía competencia a la SENRES para calificar a los obreros, instancia administrativa del Ministerio del Trabajo, es de asumir con toda lógica, que dicha declaratoria de inconstitucionalidad debe acarrear las mismas consecuencias jurídicas a todas las que se refieran al cambio de régimen laboral de los obreros, sin que previamente no haya mediado disposición legal correspondiente”*.
14. Aclaran que lo resuelto con la declaratoria de inconstitucionalidad no se refería al órgano que debía calificar el cambio de régimen laboral, sino a que dicho acto, por ser contrario al principio de reserva de ley, debía estar expresamente autorizado en la ley, en este caso, el Código de Trabajo.
15. Finalmente, alegan que la sentencia No. 009-SIN-CC fue aprobada el 09 de septiembre de 2010 y fue publicada el 21 de diciembre de 2011, por lo que se ejecutorió en dicha fecha. Sin embargo, el Ministerio de Trabajo -a pedido de la Universidad Técnica del Norte- promulgó la Resolución MRL-2011-EDT-0650 de 30 de diciembre de 2011, fecha posterior a la que se ejecutorió la sentencia cuyo incumplimiento se demanda, es decir, cuando la Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo 1701 había sido expulsada del ordenamiento por ser inconstitucional y violar la reserva de ley.
16. Solicitan que (i) se declare el incumplimiento de la sentencia No. 009-SIN-CC de 09 de septiembre de 2010 por parte de la Universidad Técnica del Norte y su

Representante Legal y Rector; (ii) que se establezcan las sanciones que la Ley de la materia establezca; (iii) que se deje sin efecto la Resolución MRL-2011-EDT-0650 de 30 de diciembre de 2011 que cambió los regímenes laborales de Jorge Delfín Santander y de Nelson Patricio García Burbano; y, (iv) que se disponga el reintegro laboral del Código del Trabajo de los afectados y se proceda a la reliquidación de haberes y beneficios contemplados en el Código de Trabajo y la contratación colectiva.

3.2 Informe de la Universidad Técnica del Norte

17. Con fecha 17 de septiembre de 2021 el Dr. Ángel Marcelo Cevallos Vallejo, en calidad de rector y representante legal de la Universidad Técnica del Norte, remitió informe motivado a este Organismo.
18. Señaló que con la finalidad de implementar el Mandato Constituyente No. 8, la Función Ejecutiva mediante Decreto Ejecutivo No. 1701, expidió parámetros de clasificación de servidores y obreros donde todas las personas que prestaban sus servicios a instituciones públicas debían ser calificados por el Ministerio de Relaciones Laborales.
19. Señalan que los accionantes pierden de vista que el numeral 4 de la sentencia cuyo cumplimiento se persigue, establece que la inconstitucionalidad del Decreto fue dictada con efecto diferido, *“rigiéndose únicamente su inconstitucionalidad al procedimiento de plazos para la revisión de la calificación del régimen laboral así como de los contratos colectivos, sin que sea parte de la inconstitucionalidad la competencia del Ministerio de Trabajo”*.
20. Manifiesta que el Decreto Ejecutivo No. 225 expedido el 04 de febrero de 2010, en su Disposición Transitoria Primera, señala que el Ministerio de Relaciones Laborales continuará realizando la clasificación de servidores y obreros dispuesta en el Decreto No. 1701 de 30 de abril del 2009, para lo cual no se tomará en cuenta el plazo establecido en dicho Decreto. Señala que esta normativa es previa a la sentencia No. 009-10-SIN-CC de 09 de septiembre de 2010, y que la misma no ha sido declarada inconstitucional y que sirvió de base para que el Ministerio ejerza su competencia legal.
21. Alega que la Universidad Técnica del Norte fue notificada con la Resolución No. MRL-2011-0650 de 30 de diciembre de 2011, en la cual el Ministerio aprobó la calificación de los obreros y servidores de la universidad, y estableció que Jorge Delfín Ortiz Santander y Nelson Patricio García Burbano fueron calificados como servidores públicos bajo el régimen laboral de la LOSEP.
22. Señala que la Universidad Técnica del Norte no tiene competencia legal para dejar sin efecto la Resolución No. MRL-2011-EDT0650. Además que los accionantes en su Oficio de 08 de mayo de 2019 no solicitan a la Universidad el cumplimiento de la sentencia No. 009-10-SIN-CC ni exige que se deje sin efecto la Resolución No. MRL-2011-0650 sino que se disponga el reintegro al régimen laboral del Código de Trabajo y se proceda a la reliquidación de haberes y beneficios contemplados en dicho cuerpo

legal y el Contrato Colectivo.

23. Indican que en el caso del señor Jorge Delfín Ortiz Santander el pedido de cambio de régimen laboral fue resuelto mediante acción de protección No. 10203-2018-00481 y se declaró que no existió vulneración a derechos constitucionales. Por su parte, respecto de Nelson Patricio García Burbano, señala que la Universidad carece de competencia legal para analizar la procedencia del cambio de régimen laboral, sumado a que las actividades que desarrolla el accionante son de carácter intelectual y técnico, por lo que, le corresponde el régimen laboral de LOSEP.
24. En tal virtud, alega que el reintegro al régimen laboral del Código de Trabajo solicitado por los accionantes es improcedente por cuanto la clasificación de puestos fue realizada por el Ministerio de Relaciones Laborales.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

25. De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 de la CRE: *“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: [...] 9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”*. Este Organismo ha señalado que el alcance de la acción de incumplimiento no es otro que proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas dispuestas en una decisión constitucional⁶.
26. En el presente caso, los accionantes solicitan se declare el incumplimiento de la sentencia No. 009-10-SIN-CC por parte de la Universidad Técnica del Norte y se deje sin efecto la Resolución MRL-2011-EDT-0650 de 30 de diciembre de 2011 expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales, en la que se modificó el régimen laboral de los accionantes, de obreros a servidores públicos bajo el marco normativo de la LOSEP. De modo que, alegan el incumplimiento de una sentencia de acción de inconstitucionalidad de actos normativos emitida por la Corte Constitucional en el marco de su facultad establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República.⁷
27. En la sentencia No. 009-10-SIN-CC la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:
 1. *Declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido del Decreto Ejecutivo N.º 1396 del 16 de octubre del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 457 del 30 de octubre del 2008, por ser contrario al principio de reserva de ley.*
 2. *Declarar la constitucionalidad del primer inciso del artículo 1; primer y segundo incisos del número 1.1 del artículo 1; primer inciso del artículo 2, y Disposición Transitoria Segunda del Decreto Ejecutivo N.º 1701 del 30 de abril del 2009,*

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-14-IS/20 de 22 de julio de 2020, párr. 15.

⁷ Art. 436 numeral 2: “conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

publicado en el Registro Oficial N.º592 del 18 de mayo del 2009, por no contravenir disposición constitucional alguna.

3. *Declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido de los números 1.2, 1.2.7, 1.2.9, 1.2.10, 1.2.12 y 1.2.14 del artículo 1; artículos 3 y 4, y Disposición Transitoria Primera del Decreto Ejecutivo N.º1701 del 30 de abril del 2009, publicado en el Registro Oficial N.º592 del 18 de mayo del 2009, por cuanto vulneran el principio de reserva de ley, previsto en el artículo 133 de la Constitución de la República.*
 4. *Conforme lo expuesto en la sentencia y tomando en consideración las implicaciones que conlleva la revisión de los contratos colectivos para el Estado ecuatoriano y los trabajadores en su conjunto, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos N.º1396 y 1701 conforme el numeral anterior, se difieren por un plazo de 12 meses, en el cual la Asamblea Nacional expedirá la normativa que establezca el procedimiento y plazo para el proceso de revisión de los contratos colectivos.*
 5. *Declarar la constitucionalidad de los Acuerdos Ministeriales: N.º00080 del 8 de julio del 2008, publicado en el Registro Oficial N. 394 del 1 de agosto del 2008, y 00155ª del 2 de octubre del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º445 del 14 de octubre del 2008, expedidos por el Ministro de Trabajo y Empleo, con excepción de las disposiciones normativas previstas en los artículos 8 y 9 del Acuerdo Ministerial N.º00080 y numeral 4 del Acuerdo Ministerial N.º00155A, por vulnerar los principios constitucionales a la reserva de ley y debido proceso, respectivamente.*
 6. *Conforme lo establecido en el Mandato Constituyente N.º8, y mientras se expida la ley respectiva dentro del plazo determinado, el proceso de revisión de los contratos colectivos deberá regirse por los siguientes principios:*
 1. *Participación democrática de todos los actores, con mecanismos permanentes de transparencia y control social.*
 2. *Reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.*
 3. *Respeto a la estabilidad laboral y demás derechos fundamentales.*
 4. *Promoción de las políticas de empleo y protección social*
28. Respecto a este tipo de decisiones, esta Corte ya ha señalado que implican únicamente un pronunciamiento, en abstracto, sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica con el objetivo de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de incompatibilidades de normas infraconstitucionales con normas constitucionales, por razones de fondo o de forma⁸. Por lo que, la resolución que se adopte surte efectos *erga omnes* y en caso de declararse una inconstitucionalidad, la norma queda expulsada del ordenamiento jurídico.
29. La Corte Constitucional, de forma reiterada, en su jurisprudencia,⁹ ha determinado que para que proceda una acción de incumplimiento respecto de una sentencia constitucional, esta debe estar encaminada exclusivamente a exigir la ejecución de una sentencia constitucional dictada en un mismo proceso constitucional, en el cual exista un mandato de hacer o no hacer algo determinado.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 30-16-IS/21 y acumulados de 14 de abril de 2021, párr. 16.

⁹ Corte Constitucional sentencias No. 17-16-IS/21 y No. 3-15-IS/21, ambas emitidas el 13 de enero de 2021; 1-16-IS/21 de 07 de julio de 2021.

- 30.** Además, en decisiones previas -aunque dentro del control concreto de constitucionalidad- ha señalado que:

“Una sentencia que declara la norma consultada como inconstitucional, que la interpreta o la modula con efectos generales y que por consiguiente produce un cambio normativo que se inserta directamente en el ordenamiento jurídico. En ese supuesto, la inobservancia de dicha decisión en un caso análogo se enmarca en un incumplimiento del ordenamiento jurídico ecuatoriano; por lo que, toda persona cuenta con los recursos y acciones previstos en las leyes correspondientes para reclamar su observancia.

De modo que si las partes de un proceso judicial ordinario consideran inaplicada una norma jurídica que fue objeto de control constitucional por parte de la Corte y que consta en una sentencia con efectos generalmente obligatorios, deberán agotar los mecanismos de impugnación existentes, incluyendo la posibilidad de una acción extraordinaria de protección en caso de que la vulneración de derechos no haya sido subsanada por las instancias ordinarias.”¹⁰.

- 31.** Bajo esta misma lógica entonces, cuando se declara inconstitucional una norma y se la expulsa del ordenamiento jurídico, también se produce un cambio normativo cuya inobservancia se enmarca dentro de un incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y, por ende, cuenta con mecanismos de impugnación apropiados. Por lo que, la acción de incumplimiento de sentencias no cabe para exigir el cumplimiento de declaratorias de inconstitucionalidad emitidas en el marco del control de constitucionalidad, en las que no exista expresamente un mandato directo de hacer o no hacer verificable por esta Corte.
- 32.** En consecuencia, dado que la sentencia declaró únicamente una inconstitucionalidad con efectos generales y no contiene ningún mandato de hacer o no hacer específico hacia el accionado –la Universidad Técnica del Norte- no existe una decisión que pueda ser objeto de verificación a través de esta garantía jurisdiccional.

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 de incumplimiento planteada por el señor Edison Fernando Ibarra Serrano, en su calidad de Presidente del Colectivo Sindical Parlamento Laboral Ecuatoriano, y, los señores Jorge Delfín Ortiz Santander, e Ing. Nelson Patricio García Burbano por improcedente.

¹⁰ Corte Constitucional sentencia No. 37-14-IS/20 dictada el 22 de julio de 2020.

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL