

Quito, D.M., 03 de febrero de 2021

CASO No. 65-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Educación en contra de la sentencia dictada el 9 de julio de 2015 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del juicio No. 13113-2014-0653. Luego de su análisis, resuelve desestimar la acción al no identificar vulneraciones de derechos.

I. Antecedentes y procedimiento

a. Antecedentes procesales

1. El 7 de marzo de 2012, el señor Cecilio Filemón Gómez Moreira demandó al Director Provincial de Educación de Manabí, a la Rectora del Colegio Nacional Femenino y a la Procuraduría General del Estado, el pago de diferencia de la bonificación por retiro voluntario, para acogerse a la jubilación conforme dispone el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2. El proceso fue signado con el No. 13351-2012-0097 y se tramitó ante el Juzgado Primero de Trabajo de Manabí.
2. El 30 de junio de 2014, el juez de la Unidad Judicial Laboral de Manabí declaró parcialmente con lugar la demanda y se ordenó que el Estado ecuatoriano, en la persona del Procurador General del Estado y del Ministerio de Educación, paguen al actor los valores por los derechos determinados en el considerando quinto de la sentencia.¹ De este pronunciamiento, el actor y el Director Regional de la

¹ El considerando quinto de la sentencia (fs. 270 a 273 del expediente de instancia), estableció lo siguiente: “(...) *QUINTO.- Atendiendo a la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador expresado[s] en el numeral 2 del art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 4 del Código del Trabajo, la JUBILACIÓN PATRONAL es un antiguo e irrenunciable derecho indefinido y de tracto sucesivo de los trabajadores ecuatorianos establecido en el Código de Trabajo. Habiéndose documentado procesalmente que el actor laboró bajo relación de dependencia de la parte demandada, en forma continuada e ininterrumpida, por un tiempo superior a los [veinticinco años], procese el pago de la jubilación patronal solicitada en la demanda inicial, a partir de la fecha en que terminó la relación laboral conforme a lo establecido en la Resolución del Pleno del ex máximo Tribunal de Justicia publicada en el R.O. 245, 2-VIII-89, de acuerdo al Art. 216 del Código de Trabajo. Ha quedado demostrado que el actor es jubilado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que obra de fs. 137-138, se deberá observa [sic] la regla del numeral 2 del Art. 216 del Código de Trabajo; por lo que,*

Procuraduría General del Estado para Manabí presentaron recurso de apelación, mismo que fue sorteado con la numeración 13113-2014-0653 a la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

3. Mediante auto del 5 de mayo de 2015, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí se inhibió de seguir conociendo la causa, en razón de la creación de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y su entrada en funcionamiento desde el 28 de abril de 2015, por lo que se remitió el expediente a dicha Sala Laboral, la cual lo recibió el 6 de mayo de 2015 con la misma numeración, y avocó conocimiento mediante auto del 13 de mayo de 2015.
4. En sentencia dictada y notificada el 9 de julio de 2015, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí resolvió rechazar los recursos de apelación presentados por las partes, confirmando en todas sus partes la sentencia subida en grado y ratificando los valores determinados en el considerando quinto de la misma. De esta decisión interpusieron recurso de casación, el señor Cecilio Filemón Gómez Moreira, el 14 de julio de 2015; el economista Augusto Espinosa Andrade, en calidad de Ministro de Educación, el 24 de julio de 2015; Kléber Gabriel Guerrero Aray, en calidad de Director de Educación del Distrito Portoviejo, el 27 de julio de 2015; y, el Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, el 27 de julio de 2015.
5. En auto del 30 de julio de 2015, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí denegó los recursos de casación interpuestos por el economista Augusto Espinosa Andrade, en calidad de Ministro de Educación, y por Kléber Gabriel Guerrero Aray, en calidad de Director de Educación del Distrito Portoviejo, en razón de no haber presentado recurso de apelación de la decisión de primera instancia, y, además, por no haberse adherido al recurso de apelación de la contraparte.
6. Bajo numeración 17731-2015-1599, el proceso en casación correspondió a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, la cual, mediante auto del 2 de diciembre de 2015, rechazó los recursos de casación interpuestos, cada uno por su parte, por el actor y por la Procuraduría General del Estado.
7. El 29 de diciembre de 2015, el economista Augusto Xavier Espinosa Andrade, Ministro de Educación, propuso acción extraordinaria de protección, en contra de la sentencia dictada el 9 de julio de 2015 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro del juicio No. 13113-2014-0653.

acatando la Resolución del Pleno de la ex Corte Suprema de Justicia publicada en el R.O. 138 de 1ro. De marzo de 1999, los siguientes valores: Pensiones jubilares mensuales hasta el mes de junio de 2014...\$4.725.00, a razón de \$105.00 como pensión jubilar mensual; decimotercera pensión jubilar...\$431,25; decimocuarta pensión jubilar...\$1.054,00. Es procedente el pago del interés legal reclamado en la demanda que generaren los derechos cuyo [sic] solución se ordena incluida en el primer inciso del Art. 614 del Código de Trabajo, cuyo monto será determinado oportunamente. (...)"

b. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. Mediante auto de 8 de marzo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los entonces jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, resolvió admitir a trámite la acción extraordinaria de protección planteada.
9. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 2 de marzo de 2016, la sustanciación de la causa le correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien no realizó actuación procesal alguna.
10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante providencia de 1 de diciembre de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la autoridad judicial demandada que emita su correspondiente informe de descargo.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. El accionante sostiene que la sentencia impugnada, dictada el 9 de julio del 2015 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia Manabí, vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías contenidas en los numerales 3 y 7 literal k del artículo 76 de la Constitución, así como también el derecho a la seguridad jurídica y la inobservancia de los artículos 226 y 424 de la Constitución.
13. Sobre las garantías al debido proceso, sin especificar cual, expresa que han sido vulneradas, toda vez que los jueces “*desconocieron el artículo 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 de la República, inobservando la reserva legal del Estado y la limitación de facultades y atribuciones entregadas en virtud de la delegación estatal de administrar justicia apegados a derecho, puesto que a la fecha en que, el accionante, presuntamente laboro [sic] 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”. Seguido, manifiesta que no se observó el Código de Trabajo en su artículo 42 numeral 1, concluyendo que “la liquidación relacionada ya fue pagada en el momento oportuno”.

14. Sobre la seguridad jurídica, dice que la Sala incurrió en la falta de aplicación del artículo 82 de la Constitución, porque *“en franco desacato de la norma enunciada aplicaron el artículo 568 del Código del Trabajo, que es exclusivamente para los trabajadores. Por tanto del análisis previo respecto del debido proceso realizado, los Jueces de primer nivel y de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, no observaron todas las normas claras, previas, públicas que debieron ser aplicadas por los jueces enunciados y en este sentido se inobservó lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República (sic)”.*
15. Respecto a la presunta inobservancia de los artículos 226 y 424 de la Constitución, el accionante tan solo transcribe el contenido de dichas disposiciones.
16. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se declare sin lugar la demanda del proceso de instancia.

3.2. Posición de las autoridades judiciales requeridas

17. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2020, los jueces provinciales de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, hicieron un recuento de la sentencia que resolvió el recurso de apelación planteado. Expresan que esta fue emitida *“sin que de las actuaciones, consideraciones y motivación realizada a lo largo del fallo, se hayan verificado incompetencia del juzgado y que se haya inobservado un trámite distinto al procedimiento que la correspondía a la presente causa; a más de aquello, en cada una de las actuaciones procesales, no se ha incurrido en inobservancia o falta de aplicación de lo que dispone el Art. 82 de la Carta Maga, quedando fuera de todo contexto lo sostenido por el recurrente de la acción extraordinaria de protección(...)”.*
18. Finalmente, expresan que la conclusión de ratificar la sentencia de primera instancia, *“se ha dado de conformidad a lo establecido en el Código de Trabajo, en armonía con el Código de Procedimiento Civil y Constitución de la República del Ecuador, a los demás pronunciamientos que guardan relación con el caso que nos ocupa”.*
19. Por su parte, el 14 de diciembre de 2020, la abogada María Alexandra López Peñafiel, jueza de la Unidad Judicial Laboral de Portoviejo, presentó informe manifestando que el juez actuante fue el abogado César León quien sustanció el proceso conforme a la norma vigente a la época. Luego de realizar una transcripción de la sentencia, finaliza expresando que *“el Juez actuante ha justificado la relación sinalagmática de trabajo, regido por el Código de Trabajo, valora[n]do pruebas*

conforme a las normas del Código de Trabajo, de hecho, en la misma demanda extraordinaria de protección que promueve el Ministerio de Educación, invoca falta de aplicación de artículos del Código de Trabajo que rigen a los ‘obreros’”.

IV. Análisis constitucional

- 20.** De los antecedentes procesales, se advierte que la entidad accionante no presentó apelación de la sentencia de primera instancia. Pese a que, a primera vista, este caso se encuadraría en los presupuestos de la jurisprudencia de esta Corte Constitucional relativa a la excepción a la preclusión², por las circunstancias particulares que se advierten en los antecedentes de este caso, ante la posibilidad de que exista un gravamen irreparable³, esta Corte considera pertinente realizar el análisis de las presuntas vulneraciones constitucionales que han sido alegadas por la accionante. Para el efecto, es importante recordar que, en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los fundamentos de la Corte parten necesariamente de los cargos o argumentos presentados por las partes.
- 21.** El accionante ha señalado presuntas vulneraciones a las garantías del derecho al debido proceso, consagradas en los numerales 3 y 7 literal k) del artículo 76 CRE, no obstante, no especifica a cuál de dichas garantías se circunscribiría el cargo que formula, esto es, el presunto desconocimiento de una serie de disposiciones infraconstitucionales para el caso, sustentando que *“a la fecha en que, el accionante, presuntamente laboro [sic] 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”*.
- 22.** Como se observa, la argumentación general (y única) del accionante sobre la presunta vulneración al debido proceso, radica en aspectos de la relación de trabajo propios del conocimiento y valoración de los jueces de instancia de la respectiva materia, más no de los jueces de la Corte Constitucional, de quienes se ha establecido que no les corresponde pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52. Asimismo, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1944-12-EP/19, 05 de noviembre de 2019, párr. 40. En atención a las sentencias No. 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019 y Sentencia No. 1944-12-EP/19, 05 de noviembre de 2019, la Corte Constitucional dispuso que ante el incumplimiento de requisitos de objeto o agotamiento de recursos en las acciones extraordinarias de protección, la Corte *“no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”* dejando a salvo la posibilidad de que caso a caso la Corte revise las circunstancias y particularidades en que se ven involucradas y la posible existencia de gravamen irreparable, para decidir conocer o no las alegaciones de la acción extraordinaria de protección.

³ En el presente caso, se observan las siguientes particularidades (ii) Si bien la entidad accionante no interpuso la apelación sí fue presentada por parte de la Procuraduría General del Estado en virtud de las atribuciones establecidas en el artículo 5 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado para representar órganos públicos sin personería jurídica; (ii) No se observan otras posibles vías en las que la entidad accionante pudiese obtener un pronunciamiento en el que se conozcan las alegaciones del presente caso.

normas infraconstitucionales, sino verificar que la inobservancia de normas no acarree la vulneración de derechos constitucionales.⁴

23. El accionante cuestiona en sí, la valoración laboral de los jueces de instancia, pretendiendo que se corrija lo que ha considerado como una interpretación equívoca. De allí que el cargo busca que la Corte examine el fondo del litigio de origen, es decir, el tipo de relación de trabajo entre Cecilio Filemón Gómez Moreira y el Colegio Nacional Femenino y la procedencia o no de los beneficios laborales reclamados por el primero. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado “examen de mérito”. Sobre este particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia No. 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales sólo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales. Como el proceso de origen, en este caso, no corresponde a garantías jurisdiccionales sino a un juicio laboral, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, los cargos en examen no permiten formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.⁵
24. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución del Ecuador, se tiene que este “*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Esta Corte se ha pronunciado de la siguiente manera con relación a este derecho:

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

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2034-13-EP/19, párr. 22; Sentencia No. 1843-13-EP/20, párr. 23; Sentencia No. 2097-14-EP/20, párr. 26, entre otras.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019: “55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. 56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.”

que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.⁶

25. En el presente caso, la entidad accionante alega que se ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica porque considera que la Sala aplicó el artículo 568 del Código del Trabajo, que es exclusivamente para los trabajadores y, por tanto, no habrían observado todas las normas claras, previas y públicas que debieron ser aplicadas.
26. De la revisión integral de la acción se evidencia que, a través del argumento de vulneración al derecho a la seguridad jurídica, el accionante pretende que esta Corte revise la pertinencia de la aplicación de una disposición legal dentro de un proceso, cuestión que resulta ajena al objeto de esta acción. Además, a través de este argumento, el accionante también pretende que este Organismo revise las conclusiones a las que arribó la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
27. Aun cuando la parte accionante ha enunciado el derecho a la seguridad jurídica, se colige que su único sustento se basa en que la Sala no debió aplicar una norma jurídica determinada. Realizar la revisión que pretende la entidad accionante resultaría contrario a la naturaleza de la acción extraordinaria de protección, que tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, y que no puede sustentarse en cuestiones de legalidad. Como se ha establecido anteriormente, a la Corte Constitucional no le corresponde pronunciarse respecto a la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales, sino verificar que la inobservancia de normas no acarree la vulneración de derechos constitucionales.⁷
28. Ahora bien, dado que el accionante utiliza los mismos argumentos para impugnar la decisión de primer nivel por supuestamente contravenir la seguridad jurídica como consta en el párrafo 14 *supra*, esta Corte descarta su análisis por las razones esbozadas en los párrafos precedentes. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que la decisión de la Sala o el juez de primer nivel hayan impedido que la institución accionante cuente con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente; por lo que no identifica una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
29. Finalmente, respecto a la presunta inobservancia de los principios de supremacía constitucional y de competencia, consagrados en los artículos 424 y 226 de la Constitución de la República, respectivamente, de la lectura de la demanda no se evidencia argumento alguno acerca de cómo la presunta inobservancia de las referidas normas constitucionales derivaría en una vulneración de derechos. Más

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21-23.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22.
Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1843-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 23.
Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2097-14-EP/20 de 27 de febrero de 2020, párr. 26.

bien, el accionante se limita tan solo a transcribir su contenido. En consecuencia, se descarta el cargo referido a la presunta vulneración de tales principios.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 65-16-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
- 3.** Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 03 de febrero de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL