

Quito, D.M., 01 de marzo de 2023

CASO 334-18-EP

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

SENTENCIA 334-18-EP/23

Tema: La Corte descarta que la sentencia impugnada dentro de un juicio laboral haya vulnerado el derecho a la defensa en la garantía de juez competente de la entidad accionante. Para tal efecto, se verifica que la clase de conflicto que se ventiló en dicho juicio laboral es propio de un juez de trabajo y que la sentencia impugnada sí respondió a la alegación de falta de competencia, sin que se advierta una grave vulneración que no fue corregida oportunamente por la justicia ordinaria.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 21 de abril del 2017, José Héctor Manrique López, Francisco Manuel García Conforme, Hermógenes Esperidion Merchán Lino, Augusto Ernesto Lourido Conforme, Eduardo Francisco Villacreses Palma, Roger Alejandro Jaime Cerón y Julio Oswaldo Quimis Manzaba presentaron una demanda laboral en contra del Ministerio de Educación y de la Procuraduría General del Estado en la que impugnaron sus actas de finiquitos¹ porque no se les habría liquidado y pagado: (i) la bonificación por jubilación o por retiro voluntario, conforme al artículo 30 del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo suscrito entre el Ministerio de Trabajo y el Comité Único de los Trabajadores de Servicios del Ministerio de Educación del Ecuador (CETSMEE); y, (ii) la pensión jubilar patronal mensual, conforme al artículo 216 del Código del Trabajo, en relación con el artículo 34 del referido contrato colectivo².
2. En sentencia de 11 de julio de 2017, la Unidad Judicial Civil Multicompetente con sede en el cantón Jipijapa, provincia de Manabí aceptó la demanda y dispuso que la entidad demandada pague a los accionantes los valores demandados más los intereses legales. Por ser una decisión adversa al sector público, también se dispuso que se eleve en consulta a la Sala Laboral de la Corte Provincial (de conformidad al entonces vigente artículo 256 del Código Orgánico General de Procesos).
3. El Ministerio de Educación interpuso recurso de apelación, recurso al que se adhirieron tanto la Procuraduría General del Estado como los accionantes. En sentencia de 12 de

¹ En la demanda los accionantes afirmaron que trabajaron en el Ministerio de Educación en calidad de chofer, guardia y conserje.

² El juicio fue identificado con el número 13331-2017-00083.

septiembre de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí rechazó el recurso de apelación y sus adhesiones. Además, el referido tribunal corrigió un error de cálculo de la sentencia recurrida.

4. En contra de la mencionada sentencia, tanto el Ministerio de Educación como la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de casación. El respectivo conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en auto de 9 de noviembre de 2017 inadmitió los referidos recursos.
5. El 7 de diciembre de 2017, el Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado (en adelante, “las entidades accionantes”) presentaron, de manera independiente, la misma demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de abril del 2018, admitió a trámite las mencionadas demandas.
7. El 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado quien, en providencia de 26 de enero de 2023, avocó conocimiento de la misma y requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. Las entidades accionantes pretenden que se declare la vulneración de sus derechos y que se deje sin efecto la sentencia de apelación. Además, como medida de reparación, piden que la Corte “*declare sin lugar la demanda [laboral]*”.
9. Como fundamento de sus pretensiones, las entidades accionantes esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 9.1. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la defensa en la garantía a ser juzgado por un juez competente, establecido en el artículo 76.7.k de la Constitución, en relación a lo previsto en el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial³, en conexión con los artículos 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva⁴ y 173 de la Constitución.

³ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 31.- “*PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional*”.

⁴ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 69.- “*IMPUGNACIÓN.- Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables. En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar*

- 9.2.** La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento y a la seguridad jurídica, establecidos en los artículos 76.3 y 82 de la Constitución, porque no habría observado el procedimiento establecido en el inciso tercero del artículo 30 del Tercer Contrato Colectivo de Trabajo. Al respecto, indica que para el pago de la compensación reclamada los extrabajadores debían dirigir su reclamo al Comité de Empresa Único de los Trabajadores de Servicios del Ministerio de Educación para que este, como su representante, remita la documentación a la Dirección de Talento Humano de la entidad accionada para que se gestione ante el Ministerio de Finanzas la disponibilidad presupuestaria que permita dicho pago.

C. Informe de descargo

- 10.** El 7 de febrero de 2023, Yolanda de las Nieves García Montes, Carolina Rosario Delgado Zambrano y Luis María Camacho Camacho, jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí presentaron su informe de descargo en el que, luego de citar varias partes de la sentencia impugnada, se afirmó lo siguiente:

[E]n estricta aplicación de los Derechos de Protección establecidos en el Capítulo Octavo del Título II de la Constitución de la República del Ecuador, habiéndose cumplido con lo dispuesto en el literal l) del Numeral 7 del Art. 76, Código del Trabajo, atentos a los Principios Rectores, Deberes y Facultades de los jueces constantes en el Código Orgánico de la Función Judicial y valorados los elementos probatorios en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica según lo consignado en el Art. 164 del Código Orgánico General de Procesos, cumpliendo y haciendo cumplir la normativa propia para cada caso; este Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí [sic] nos ratificamos [sic] íntegramente en lo resuelto.

II. Competencia

- 11.** De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento del problema jurídico

- 12.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de

judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa”.

las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁵.

13. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 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). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
14. En el cargo sintetizado en el párrafo 9.1 *supra*, las entidades accionantes señalan que la sentencia de apelación vulneró su derecho al debido proceso en la garantía al juez competente; sin embargo, únicamente se refieren a normas que prevén la impugnación de los actos administrativos en sede judicial, sin formular una justificación jurídica de su alegación. Con este antecedente y realizando el esfuerzo razonable al que se refiere el párrafo previo, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho de las entidades accionantes a la defensa, en la garantía de juez competente, porque el proceso se sustanció ante la jurisdicción laboral y no ante la contencioso-administrativa?
15. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 9.2 *supra*, se verifica que las entidades accionantes pretenden que se revea la sentencia de apelación emitida en el juicio laboral (proceso de origen) porque la decisión de fondo contenida en ella sería incorrecta. Al respecto, cabe señalar que, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente algún derecho constitucional, y solo excepcionalmente, y de oficio, mediante este tipo de acciones se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en dicho proceso, lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “*examen de mérito*”. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito procede únicamente en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales y solo en determinados supuestos. Dado que el proceso de origen, en este caso, no corresponde a uno de garantías jurisdiccionales, sino a un

⁵ Así lo ha señalado esta Corte en múltiples sentencias. Por todas ellas, se puede examinar la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párrafo 16.

juicio laboral, no es posible efectuar un examen de mérito y, en consecuencia, este cargo no permite formular un problema jurídico a ser resuelto en esta sentencia.

IV. Resolución del problema jurídico

D. Problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho de las entidades accionantes a la defensa, en la garantía de juez competente, porque el proceso se sustanció ante la jurisdicción laboral y no ante la contencioso-administrativa?

16. El derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por juez competente está establecido en el artículo 76.7.k de la Constitución, que prescribe: “[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.
17. Respecto a esta garantía, en la sentencia 838-12-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, se señaló lo siguiente:

*28. Esta Corte Constitucional estima necesario observar que el derecho a ser juzgado por juez competente, en razón de su configuración legislativa, se dirime principalmente en sede ordinaria. Por ejemplo, a través de la excepción de la incompetencia. En este sentido, la competencia del juzgador constituye una solemnidad sustancial común a todos los procesos, cuya violación incluso puede derivar en la nulidad absoluta del proceso y **que debe ser reclamada y tramitada en sede ordinaria.***

*29. En esta línea, esta Corte estima que la garantía del juez competente adquiere relevancia constitucional **exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente por la justicia ordinaria.***

30. Por lo expuesto, la Corte considera necesario destacar que la alegación sobre presuntas vulneraciones a la garantía constitucional a ser juzgado por juez competente, vía acción extraordinaria de protección, requiere que el accionante haya agotado todos los mecanismos procesales contemplados por el marco legal adjetivo previstos para la subsanación del vicio. En efecto, resulta improcedente que, por ejemplo, sin activar la excepción de incompetencia en el juicio ordinario, se alegue la falta de competencia en la acción extraordinaria de protección [énfasis fuera de texto].

18. Asimismo, en el párrafo 34 de la sentencia 3007-18-EP/22, de 18 de enero de 2023 este Organismo puntualizó que:

[D]ado el carácter esencialmente legislativo de la competencia jurisdiccional, no le corresponde a este Organismo analizar la corrección o incorrección legal de la decisión de la autoridad judicial respecto de su competencia, sino únicamente verificar que dicha decisión no se haya tomado de manera arbitraria, o que se haya dado en una expresa vulneración al debido proceso. Por ello, se entiende vulnerado el debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente siempre que: ‘habiéndole sido impugnada su competencia [este] no responde motivadamente a dicha impugnación, o cuando ha actuado con manifiesta incompetencia (solemnidad

sustancial) ocasionando la vulneración del debido proceso u otro derecho constitucional' [se omitió una nota al pie de página del original].

19. En el caso, se observa que la entidad accionante alega que la sentencia impugnada vulneró la mencionada garantía porque la jurisdicción laboral no era la competente para sustanciar el juicio planteado en su contra sino la contencioso-administrativa.
20. En la decisión impugnada se verifica que, respecto a la alegada incompetencia del juzgador, se señaló lo siguiente:

6.1.- De la revisión de la fundamentación del Recurso de Apelación interpuesto por el Ministerio de Educación y de la Fundamentación de la Adhesión al recurso, realizado por el Delegado de la Procuraduría General del Estado [...] se establece que los recurrentes alegan [...] nulidad procesal por incompetencia del juzgador de este proceso, por cuanto se indica que los actores de esta demanda, una vez probada la petición de desahucio, debían agotar las instancias establecidas en el Art. 30 inciso tercero del Tercer Contrato Colectivo vigente a la fecha de su desvinculación y que es ley para las partes.- Por lo que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 111 del COGEP, este Tribunal procedió a analizar en un primer momento estos particulares declarando la validez legal de lo actuado, por cuanto respecto de la incompetencia del juzgador correspondiente a este caso, la misma ya fue tratada como excepción previa en primera instancia, donde la jueza A quo mediante auto interlocutorio desestimó la misma, sin que hubieren apelado de dicho auto interlocutorio los recurrentes; sin embargo por tratarse de una solemnidad sustancial común a todos los juicios, determinada en el Art. 107 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos este tribunal considera: [...] b) [...] que el Art. 238 ibídem, respecto de las Atribuciones y deberes de las juezas y jueces del trabajo señala: "Art. 238.-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" [...] e) Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del Art. 326 de la Constitución de la República en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras"; f) [...] y que al haber revisado el expediente y de escuchado [sic] a las partes procesales en la Audiencia de Fundamentación de la apelación, esta Sala declara la validez legal de lo actuado.

21. Por lo citado en el párrafo anterior, se puede advertir que la sentencia impugnada consideró la alegación de la entidad accionante, consistente en la falta de competencia del juzgador por un motivo distinto (porque no se habría agotado el procedimiento previo establecido en el contrato colectivo) al invocado en esta acción extraordinaria de protección (que la competencia corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa), y que esgrimió razones para justificar que los jueces competentes para conocer el caso eran los del trabajo. Es decir, se verifica que la razón de incompetencia invocada ante esta Corte no se reclamó en sede ordinaria, incumpliendo uno los requisitos mencionados en el párrafo 17 *supra* para declarar la alegada vulneración de la garantía de juez competente.

22. Además, tampoco se desprende que el juzgador haya sido *manifiestamente incompetente*, conforme lo establecido en el párrafo 18 *supra*, pues no ha actuado en contra de disposición legal alguna que determine su competencia.
23. En consecuencia, se desestima la alegada vulneración del derecho a la defensa en la garantía de juez competente por cuanto en este caso se incumplieron con los dos requisitos referidos en el párrafo 17 *supra*.
24. Finalmente, esta Corte hace un llamado de atención al Ministerio de Educación y a la Procuraduría General del Estado, por haber presentado de manera independiente dos demandas de acción extraordinarias de protección idénticas, lo que evidencia una falta de coordinación interinstitucional.

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 las pretensiones de las demandas de acción extraordinaria de protección **334-18-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 01 de marzo de 2023; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL