

Quito, D.M. 15 de junio de 2022

CASO No. 1373-17-EP y acumulado

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

SENTENCIA No. 1373-17-EP y acumulado/22

Tema: La Corte Constitucional desestima dos demandas de acción extraordinaria de protección presentadas en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 06 de abril de 2017 y la sentencia de 14 de octubre de 2015, dentro del juicio laboral No. 06352-2011-0380, al verificar que no existe vulneración del derecho a ser juzgado por el juez competente y a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

1. El 18 de noviembre de 2011, Ángel Gustavo Juca Ulloa presentó una demanda laboral por el pago de haberes e indemnizaciones, en contra de la Dirección Distrital de Educación Chambo-Riobamba del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado. La pretensión de la demanda consistió en solicitar el pago por jubilación patronal y la diferencia de la bonificación por retiro voluntario de conformidad con lo establecido por el artículo 8 del Mandato Constituyente N°. 2. La causa fue signada con el No. 06352-2011-0380¹.
2. El 18 de julio de 2014, el juez primero de Trabajo de Chimborazo dictó sentencia, en la que aceptó parcialmente la demanda². El Ministerio de Educación solicitó aclaración del fallo, misma que fue negada con auto de 9 de septiembre de 2014.

¹ Ángel Gustavo Juca Ulloa en su demanda como pretensión concreta solicitó “*el pago de los valores de jubilación patronal desde el 5 de Octubre del 2010, hasta el mes de octubre del 2011, que da un total de \$ 2.880,00, y el pago de un salario básico unificado en forma mensual que se ordenará cancelar al tenor del Art. 216 del Código del Trabajo. El pago de un dólar diario por concepto de almuerzo desde el año 2008 hasta el 5 de octubre del 2010, que dan un total de \$ 1.080,00 dólares americanos. El pago de horas extras ya que siendo la jornada laboral semanal de cuarenta horas, esta excedía hasta diez horas semanales, jornadas extraordinarias desde el año 1980 hasta el año 2010. En conformidad con el artículo 55 de Código del Trabajo y que ascienden a la suma de diez mil dólares americanos. El pago de lo dispuesto en el Mandato Constituyente No.4 Art. 1 en concordancia con el Mandato No.2 Art. 8 inciso segundo en la cantidad de \$ 57.120,00 USA cantidad que resulta de restar los \$ 14.880.00 USA recibidos. El pago del Desahucio previsto en el Código del Trabajo Art.185 que da una cantidad de \$ 4.050,00*”.

² La sentencia dispuso: “*Se ordena que la parte demandada esto es los representantes legales o quienes cumplan dicha función del Ministerio de Educación del Ecuador y de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Chimborazo de manera solidaria paguen mensualmente la pensión jubilar patronal vitalicia que será determinada una vez ejecutoriada la sentencia y obteniendo para ello los elementos necesarios para el cálculo respectivo. En lo que respecta a la solicitud de pago de la indemnización según el Mandato No. 2 Art. 8 se ordena que la parte demandada esto es sus representantes legales o quienes cumplan dicha*

3. El 11 de septiembre de 2014, el Ministerio de Educación y el director distrital de Educación Chambo-Riobamba conjuntamente interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de 18 de julio de 2014. La Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, mediante sentencia de 14 de octubre de 2015, desestimó el recurso de apelación.
4. El 4 de diciembre de 2015, el director regional de Chimborazo de la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de casación. El 8 de diciembre de 2015, el procurador judicial del Ministerio de Educación, por una parte, y el director distrital de Educación Chambo-Riobamba, por otra, interpusieron recursos de casación, el cual fue signado con el número 17731-2016-0038. A través del auto de 30 de marzo de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “Sala de la Corte Nacional”) inadmitió los recursos debido a que *“no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación”*.
5. En el presente caso se presentaron dos demandas de acción extraordinaria de protección. El 27 de abril de 2017, Dimas Renán Gaibor Mendoza, en su calidad de director distrital de Educación Chambo – Riobamba, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 30 de marzo de 2017. Por otra parte, el 23 de junio de 2017, Fander Falconí Benítez, en su calidad de ministro de Educación, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de desestimación del recurso de apelación emitida el 14 de octubre de 2015.
6. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinargote y Wendy Molina Andrade, mediante auto de 2 de octubre de 2017, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1373-17-EP presentada por Dimas Renán Gaibor Mendoza, en su calidad de director distrital de Educación Chambo – Riobamba. A través de sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, se asignó la sustanciación del caso a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
7. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Wendy Molina Andrade, mediante auto de 2 de julio de 2018, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1579-17-EP presentada por Fander Falconí Benítez, en su calidad de ministro de Educación. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional dispuso su acumulación a la causa N. 1373-17-EP.
8. Mediante sorteo llevado a cabo el 12 de noviembre de 2019 por el Pleno de este Organismo, se asignó la sustanciación del caso No. 1373-17-EP al ex juez constitucional

función del Ministerio de Educación del Ecuador y de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Chimborazo paguen a la parte actora la cantidad de Treinta y cinco mil quinientos veinte dólares americanos (35.520, 00), de conformidad con el considerando quinto de la presente resolución”.

Hernán Salgado Pesantes, quien, a través de auto de 27 de septiembre de 2021, avocó conocimiento de la presente causa y solicitó a los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, presenten un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección.

9. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la nueva jueza y nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, se reasignó la sustanciación de la causa No. 1373-17-EP al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento del caso mediante providencia de 01 de abril de 2022.
11. El 18 de mayo de 2022, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el expediente de la causa No. 1579-17-EP, acumulado a la causa No. 1373-17-EP, al despacho del juez sustanciador.
12. El 20 de mayo de 2022, el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz avocó conocimiento del caso No. 1579-17-EP y solicitó a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (en adelante Sala de la Corte Provincial) que remita un informe debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, y el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante: Ministerio de Educación

a.1. Caso 1373-17-EP

14. El director distrital de Educación Chambo-Riobamba solicita como pretensión que se admita su demanda de acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de juez competente y a ser juzgado según el trámite propio de cada procedimiento (artículo 76 numeral 3 CRE), así como que se deje sin efecto el pago de la pensión jubilar patronal vitalicia y el pago por indemnización en favor del actor.
15. El accionante en su demanda efectúa alegaciones respecto de las decisiones obtenidas en el proceso judicial, al respecto sostiene: *“(1) en esta oportunidad hago un análisis*

de la afectación que se ha producido por la inobservancia de los juzgadores en cada una de las instancias: [...] la violación al debido proceso ha generado que se inobserven subsidiariamente normativa legal expresa, entre una de ellas la contenida en el Art. 28 y 29 del Código Orgánico de la Función judicial, con lo que la decisión emitida mediante sentencia de fecha viernes 18 de julio del 2014 por el señor Juez de Trabajo de Chimborazo se constituye en una decisión parcializada, equivoca y alejada de la verdadera justicia(2) la competencia privativa correspondía no al Juez del Trabajo de Riobamba, sino al Tribunal de los Contencioso Administrativo viola el derecho constitucional al debido proceso, concretamente: y (3) el derecho del Estado Ecuatoriano a pagar a la actora(sic) únicamente lo que mandan las leyes del Derecho Público Administrativo y ningún artículo del Código de Trabajo(sic)”.

- 16.** *Además, señala “los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo, al expedir la sentencia de 14 de octubre de 2015, y resolver que confirma la sentencia venida en grado por el razonamiento constante en este fallo han incurrido en la vulneración del procedimiento previsto en la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa; puesto que no cumplía con los presupuestos necesarios, esto de que a la fecha en que se acogió a la jubilación no estaba calificada como obrero sujeto al Código del Trabajo, facultad privativa, exclusiva y excluyente del Ministerio de Relaciones Laborales, (actualmente Ministerio del Trabajo), por tanto se infiere clara y meridianamente que el actor del juicio Laboral, al momento de acogerse al proceso de jubilación estaba amparado por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público”*
- 17.** *Finalmente agrega: “la sentencia de casación en referencia, incurre en falta de aplicación o errónea aplicación de la ley; más aún, hace una torcida referencia a varias normas secundarias, como decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales.”*

a.2. Caso 1579-17-EP

- 18.** *El ministro de Educación solicita como pretensión que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del juez competente y ser juzgado según el trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE). Además, solicita que se declare sin lugar la demanda de jubilación.*
- 19.** *Sobre la garantía a ser juzgado por el juez competente y con observancia al trámite propio de cada procedimiento, señala: “la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo , en la sentencia recurrida no toma en cuenta (sic), por tanto incurre en la falta de aplicación de la disposición constitucional, al no hacer prevalecer el Debido Proceso garantizado en el artículo 76 de la Constitución de la República, al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia, se distrajo a la Institución y a sus representantes del Ministerio de Educación de su juez competente en razón de que el accionante , en su calidad de servidor público 2*

cumpliendo funciones de conserje debió recurrir ante los jueces de lo contencioso administrativo”.

- 20.** Sobre la vulneración a la seguridad jurídica, manifiesta: *“Los señores Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, no observaron todas las normas claras, previas, públicas que debieron ser aplicadas por los jueces enunciados, que como se ha dejado evidenciado, específicamente en la arrogación en la calificación de obrero era competencia exclusiva de la SENRES y en este sentido se inobservó lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución de la República”.*

b. Contestación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia y Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo

- 21.** El 4 de octubre de 2021, el juez de la Sala de la Corte Nacional, mediante Oficio Nro. 22-2021-CNJ-SFNA-SCM-RG remitió su informe exponiendo las razones por las cuales inadmitió el recurso de casación. En lo principal, señaló: *“La razón de la inadmisión consta suficientemente explicada en el auto interlocutorio, en el que se resolvió la interposición del recurso por parte del ahora accionante, mismo que se amparó en las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación...”.*
- 22.** Con oficio No. CC-JJE-2022-53 de 20 de mayo de 2022, el juez ponente dispuso que los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo remitan su informe de descargo, con oficio de 25 de mayo de 2022 contestan y manifiestan en lo específico *“ En base a las pruebas anunciadas en la audiencia preliminar y en la audiencia de juicio, el Juez de primer nivel dicta sentencia y acepta parcialmente la demanda, los accionados apelan a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial en base de las pruebas evacuadas ante el Juez de primer nivel y en mérito de los autos la Sala Especializada con fecha 14 de octubre del 2015 a las 10h19, con voto de mayoría de los Doctorea. Luis Rodrigo Miranda Coronel, y Beatriz Arellano Barriga han confirmado la sentencia desestimando el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Educación y por la Procuraduría General del Estado.”*

IV. Cuestión previa sobre el planteamiento de las acciones extraordinarias de protección

- 23.** El Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC) presentó dos demandas de acción extraordinaria de protección. La primera, en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 30 de marzo de 2017, y la segunda, en contra de la sentencia de apelación expedida el 14 de octubre de 2015. Esta Corte advierte a la entidad accionante, que debió coordinar entre la dirección distrital y la planta central como órganos de una misma entidad: el MINEDUC, a fin de establecer una estrategia de defensa técnica

planificada.³ Por tanto, la presentación de dos demandas de una misma institución genera una duplicidad de trabajo de la institución y del aparato de justicia.

24. De la misma manera, tampoco se colige que en el presente caso el operador judicial tuviera la obligación de ordenar que los funcionarios comparecieran durante el proceso, pues la coordinación entre las distintas dependencias del MINEDUC, así como la estrategia de la defensa técnica de los sujetos procesales no es un aspecto imputable al operador judicial⁴.
25. Adicionalmente, esta Corte observa que el director distrital de educación Chambo-Riobamba, en su demanda, hace referencia a la “*sentencia impugnada*”. Sin embargo, los argumentos expuestos en la primera demanda están dirigidos a la impugnación del auto de inadmisión del recurso de casación de 30 de marzo de 2017. La Corte considera que es obligación del accionante identificar de manera precisa la decisión judicial impugnada de conformidad con el artículo 61 numerales 2 y 4 de la LOGJCC.
26. Este Organismo no puede dejar de observar que, mientras estuvieron en funciones, los anteriores miembros de la Corte Constitucional, admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección y como decisión judicial impugnada refieren “*sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, de 30 de marzo de 2017*”, cuando lo correcto es el auto de inadmisión de dicha fecha.

V. Planteamiento de los problemas jurídicos

27. La alegación principal del MINEDUC consiste en que a partir de la determinación del régimen laboral de Ángel Gustavo Juca Ulloa, conserje de una unidad educativa, se determine si el juez competente debía ser el Tribunal Contencioso Administrativo y no el juez laboral. Al efecto, la Corte Constitucional analizará la supuesta vulneración al debido proceso en las garantías del juez competente (art. 76.3 de la CRE) y el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE), alegados por la entidad accionante, ya que contienen argumentaciones completas.
28. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si el auto de inadmisión del recurso de casación expedido por el conjuce de la Sala de la Corte Nacional, y la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo (**en adelante la Sala Provincial**) vulneran, por acción u omisión, los derechos reconocidos en el artículo 76. 3 de la CRE y 82 de la CRE. Los cargos con los que se fundamenta la posible vulneración de derechos son:

³ Constitución de la República: Artículo 226 “*Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.*”

⁴ Corte Constitucional sentencia No. 1916-17-EP/22, párrafo 40 del 5 de mayo de 2022.

- a) El conjuer al inadmitir el recurso de casación viola el derecho constitucional a ser juzgado por juez competente, en observancia al trámite propio de cada procedimiento del MINEDUC (demanda correspondiente al caso No. 1373-17-EP o demanda 1)
- b) La Sala Provincial, al avocar conocimiento de un reclamo que no era de su competencia, distrajo a la Institución y a los representantes del MINEDUC de su juez competente (demanda correspondiente al caso No. 1579-17-EP o demanda 2).
- c) La Sala Provincial no observó las normas que debieron ser aplicadas, en la calificación de obrero que era competencia de la SENERES, sujeto a las normas del servicio público (demanda correspondiente al caso No. 1579-17-EP o demanda 2).

29. Para atender los cargos y descargos expuestos, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

- a) ¿El auto de inadmisión del recurso de casación y la sentencia de apelación resueltos en materia laboral vulneraron la garantía a ser juzgado por un juez competente (demanda 1 y 2) porque se habría resuelto un conflicto laboral de quien se consideraba era servidor público y no obrero?
- b) ¿La sentencia de apelación, emitida por la Sala Provincial accionada, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MINEDUC porque habría resuelto la causa sin observar las normas aplicables al régimen laboral de la entidad accionante (demanda 2)?

VI. Resolución de problemas jurídicos

a) ¿el auto de inadmisión del recurso de casación y la sentencia de apelación resueltos en materia laboral vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente del MINEDUC (demanda 1 y 2) porque se habría resuelto un conflicto laboral de quien se consideraba era servidor público y no obrero?

30. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que las decisiones impugnadas no vulneran la garantía de juez competente y ser juzgado según el trámite propio de cada procedimiento del MINEDUC, debido a que el conjuer era competente para analizar la fase de admisibilidad del recurso de casación presentado por la entidad accionante. Asimismo, la Sala Provincial realizó un análisis sobre su competencia y actuó dentro de lo que establece la normativa aplicable para el conocimiento y trámite del recurso de apelación.

i. Análisis del auto de inadmisión del recurso de casación en la demanda 1 expedido por el Conjuer de la Corte Nacional.

31. El MINEDUC manifiesta que la inadmisión del recurso de casación por parte del conjuetz, es injusta y equivocada, al reconocer la jubilación patronal a una persona que nunca fue calificada como obrero sino como servidor público, derecho del que no gozan los servidores públicos sujetos al Derecho Público Administrativo. El juez de la Sala de la Corte Nacional, por otra parte, señaló que el auto de inadmisión del recurso de casación contiene razones suficientemente explicadas.
32. La Constitución consagra en su artículo 76 numeral 3 lo siguiente: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: “3 (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.”*
33. Al respecto, 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.⁵
34. En el caso sub judice, de la revisión del expediente judicial se observa que la entidad accionante, con anterioridad a la decisión impugnada, alegó la competencia de los jueces que sustanciaron la causa de origen, tanto en el libelo de contestación a la demanda, así como en el del recurso de apelación.
35. Sobre el auto de inadmisión como decisión impugnada esta Corte observa, que el conjuetz, en el apartado primero, *“Competencia”*, del auto judicial impugnado, analizó su competencia para calificar la admisibilidad del recurso de casación interpuesto por el MINEDUC, al tenor de lo dispuesto en el numeral 2) del entonces vigente artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial, además del inciso tercero del artículo 8 de la Codificación de la Ley de Casación, aplicables al presente caso, por la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos⁶. A su juicio, era competente para avocar conocimiento de la causa además señaló *“El recurso de casación es extraordinario y de carácter formal y, su importancia reside en que el Tribunal de Casación solo puede pronunciarse sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), por lo que las juezas y jueces están impedidos de realizar un nuevo examen de la prueba actuada, limitándose a enmendar los posibles errores de derecho cometidos en el acto de juzgar.”*

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 838-12-EP/19, párrafo 28 del 4 de septiembre de 2019; sentencia No. 1859-15-EP/21, párrafos 21 y 24 de 7 de abril de 2021 y Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 1530-17-EP/22, párrafo 25 del 30 de marzo de 2022.

⁶ *“Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme la normatividad vigente al momento de su inicio”.*

36. La Corte también observa que el conjuez analizó las causales propuestas por la entidad accionante relativas a la falta de competencia de las autoridades jurisdiccionales que conocieron la causa, con lo que determinó inadmitir el recurso presentado por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, así el conjuez manifestó: “Examinado el recurso de casación presentado por el Ing. Dimas Renán Gaibor Mendoza, director Distrital de Educación Chambo-Riobamba 06D01, se advierte lo siguiente:

El accionante en la demanda del recurso de casación sostiene como causales:

- a) 4.1.- *Por la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto los jueces laborales actuaron sin competencia, siguiendo un proceso laboral cuando por la naturaleza del reclamo de la actora a la entidad pública corresponde a la vía contencioso administrativo.*
- b) 4.2.- *Por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por cuanto en la sentencia existe indebida aplicación de normas de derecho al disponer el pago de valores que no corresponden al personal que se retira del servicio público voluntariamente.”*

En el caso primero, que se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios. (...) . Al respecto, el casacionista está obligado a indicar en su escrito de interposición del recurso, las disposiciones normativas indebidamente aplicadas, así como las correctas que debieron aplicarse, de tal forma que quede en clara evidencia el error de derecho en el que ha incurrido el juzgador de instancia. Manifiesta también su inconformidad con los hechos declarados en la sentencia de apelación con este tipo de argumentos se pretende forzar una revisión de la valoración de la prueba; aspiración que no puede prosperar cuando se recurre en virtud de la causal primera, ya que el recurrente no puede controvertir los hechos que han sido declarados en sentencia por el Tribunal ad quem, toda vez que el recurso no constituye una nueva instancia si no que a través de aquel se realiza un control de legalidad(...).

Asimismo, respecto de la causal segunda, el recurrente únicamente señala las normas, causales y vicios, sin argumentar de manera clara y precisa los errores que consideró existentes, tampoco elabora una relación entre lo argumentado y las causales enunciadas⁷.

37. En razón de lo señalado, esta Corte evidencia que no existen elementos jurídicos adicionales que denoten afectación al derecho constitucional al debido proceso en la garantía del juez competente que no hayan sido resueltos por la justicia ordinaria conforme se evidencia de los argumentos expuestos por el conjuez de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia quien justificó su competencia y analizó la admisibilidad del recurso de casación en razón de las disposiciones aplicables al caso concreto establecidas en la Ley de Casación.

ii. Análisis de la sentencia impugnada en la demanda 2 expedida por la Sala Provincial

38. En su segunda demanda, el MINEDUC señala:

⁷ Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, causa No 17731-2016-0038.

“los señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de justicia de Chimborazo, al expedir la sentencia de 14 de octubre de 2015, y resolver que confirma la sentencia venida en grado por el razonamiento constante en este fallo han incurrido en la vulneración del procedimiento previsto en la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa; puesto que no cumplía con los presupuestos necesarios, esto de que a la fecha en que se acogió a la jubilación no estaba calificada como obrero sujeto al Código del Trabajo, facultad privativa, exclusiva y excluyente del Ministerio de Relaciones Laborales, (actualmente Ministerio del Trabajo), por tanto se infiere clara y meridianamente que el actor del juicio Laboral, al momento de acogerse al proceso de jubilación estaba amparado por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Homologación y Unificación de las Remuneraciones del Sector Público...”

39. Ahora bien, con base en los elementos del caso in examine, este Organismo considera que se deben distinguir dos supuestos que pueden presentarse con relación a la alegación de falta de competencia de un juzgador, a saber, (i) que esta se presente como una excepción previa, o (ii) que aquella se plantee con relación al fondo de la controversia, en cada uno de estos casos el estándar de suficiencia motivacional tendrá un nivel de rigurosidad distinto. Así, en el primer supuesto, dado que una excepción previa configura una cuestión de forma que debe ser absuelta en la audiencia preliminar o en la primera fase de la audiencia única del proceso, “unas breves consideraciones” por parte del operador jurisdiccional que observen una justificación normativa y fáctica que respondan de forma suficiente y congruente a las alegaciones relevantes de la parte procesal que opuso la excepción previa “bastarán para dirimir [la competencia]”. Por otro lado, en el segundo supuesto, si la alegación se encuentra vinculada con el fondo de la controversia, como sucede en los casos en donde el argumento que impugna la competencia en razón de la materia de un juzgador se encuentra vinculado con el contenido material de las obligaciones, las prestaciones o la relación sustancial de las partes, el operador jurisdiccional deberá exponer un argumento más riguroso que valore el contenido sustancial de la relación, las obligaciones y derechos de las partes, y el régimen jurídico aplicable al caso concreto. Este tipo de alegaciones se resuelven principalmente en sentencia.⁸
40. Esta Corte observa, que en la sentencia impugnada en el considerando primero, la Sala analizó las funciones que cumplía el trabajador, como conserje encargado del plantel educativo “Miguel Unamuno”, de la parroquia de Guasuntos, del cantón Alausí, provincia de Chimborazo y con base en el principio laboral de primacía de la realidad o de la verdad real y el artículo 8 del Código del Trabajo concluyó que se encontraba al amparo del Código del Trabajo para lo cual aportó las siguientes razones:

“El numeral 16 del Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador dice: “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, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1169-17-EP/22, párrafo 34.

estarán amparados por el Código del Trabajo”, su texto no admite duda ni requiere de extensos comentarios, en el caso sub júdice, el actor jamás cumplió con las actividades dispuestas en la norma constitucional citada para ser considerado servidor público sujeto al derecho público administrativo, ni el hecho que se le haya otorgado nombramiento, que es un asunto eminentemente formal. Le da tal calidad por lo que en aplicación del Principio de Primacía de la Realidad o de la Verdad Real, citado y definido por el Dr. Andrés Páez Benalcázar en su obra “El Procedimiento Oral en los Juicios de Trabajo” p. 39, parte pertinente: “...En tal caso prevalecen los hechos y el juzgador se guiará por lo que fácticamente se haya producido aun cuando la contraparte interponga documentos que pudieren eventualmente contradecirlos y para ello deberá emplear su íntima convicción, examinar el entorno del hecho controvertido y dar primacía a la realidad por sobre las apariencias”, por la naturaleza preponderante del servicio la relación fue laboral y sujeta al ámbito del Código de Trabajo.”

41. Adicionalmente, la Sala mencionó:

“Respecto a la afirmación realizada por la Dra. Gloria Vidal, en calidad de Ministra de Educación y la Máster Mery Alvear Haro, en calidad de Directora de Educación de Chimborazo en el sentido de que el señor Ángel Gustavo Juca Ulloa, no ha sido calificado como obrero sujeto al Código de Trabajo, sin perjuicio de la aplicación directa de la norma constitucional citada anteriormente, conforme lo dispone el Art. 426 de la Constitución de la República del Ecuador, debemos indicar que mediante Decreto Ejecutivo No. 1701 publicado en el Registro Oficial No. 592, de 18 de mayo de 2009, se reguló la contratación colectiva de trabajo en todas las instituciones del sector público y en las entidades de derecho privado en las que tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos mayoritarios de recursos públicos y dispone la calificación de obreros, obreras, servidoras y servidores del sector público por parte de la ex SENRES, actual Ministerio de Relaciones Laborales, posteriormente, con Decreto Ejecutivo No. 225 publicado en el Registro Oficial No. 123 de 4 de febrero del 2010, al emitirse reformas al Decreto Ejecutivo No. 1701, se incorpora el parámetro de clasificación de servidores y obreros el numeral 1.1.1.4 dice: “Por la naturaleza de las actividades que realizan son trabajadores sujetos al Código de Trabajo: conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicio, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza”. Subsiguientemente, con Resolución No. MRL-FI-2010-00018 publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 171 14 de abril de 2010, el Ministerio de Relaciones Laborales, en el Art. 1 resuelve cambiar el régimen laboral en los puestos del sector público, entre otros puestos, el de conserje, del régimen de la LOSSCA al Código de Trabajo, además conforme lo determina el Art. 9 de la citada resolución su aplicación es obligatoria en las instituciones del sector público, en consecuencia, es evidente el cambio de régimen laboral del puesto de conserje. Por lo que su vía de acción correcta es la emprendida en este proceso, en consecuencia, es evidente el cambio de régimen laboral del puesto de conserje.”

42. Con relación a los procesos laborales, este Organismo en su jurisprudencia ha manifestado, cuando la alegación sobre la falta de competencia se encuentre vinculada con el fondo de la controversia, que la denominación formal de un contrato,

nombramiento o acción de personal no configura per se una motivación suficiente para determinar el régimen jurídico y laboral al que se encuentra sujeto una persona, y, por consiguiente, para establecer la competencia en razón de la materia de un operador jurisdiccional. En consecuencia, la mera denominación de una persona como servidor público, trabajador u obrero, no es evidencia ni prueba suficiente para que se establezca el tipo de relación laboral que afecta a dicha persona, es decir, no define por sí mismo si una persona se encontraba sujeta a un régimen contractual, a un régimen legal-estatutario o a un régimen administrativo especial. Para esta determinación, los operadores jurisdiccionales deberán valorar el contenido sustancial de la relación laboral, las obligaciones y derechos de las partes y el régimen jurídico aplicable al caso concreto⁹.

43. De acuerdo con lo citado, la Sala Provincial, en el marco del recurso de apelación, determinó que la vía de acción correcta fue la emprendida por Ángel Gustavo Juca Ulloa, al haber prestado sus servicios como conserje en las dependencias del plantel educativo Miguel de Unamuno encontrándose regulado por el Código de Trabajo. Así la Sala señaló *“en el caso sub júdice, el actor jamás cumplió con las actividades dispuestas en la norma constitucional citada para ser considerado servidor público sujeto al derecho público administrativo, ni el hecho que se le haya otorgado nombramiento, que es un asunto eminentemente formal. Le da tal calidad (...)”*. Como consecuencia, la Corte Provincial explicó que no existió una transgresión de las normas de competencia en materia laboral.
44. Así las cosas, dada la configuración esencialmente legislativa de la competencia jurisdiccional, cuando en la resolución de una acción extraordinaria de protección le corresponda a la Corte Constitucional conocer un cargo sobre la vulneración de la garantía a ser juzgado por una autoridad competente, este Organismo no podrá evaluar la corrección o incorrección legal de la decisión de la autoridad judicial demandada de declararse competente, sino que deberá limitarse a verificar que dicha decisión no fue arbitraria o no vulneró de manera manifiesta al debido proceso u otro derecho constitucional. En efecto, esta garantía del debido proceso puede lesionarse cuando el juzgador, habiéndole sido impugnada su competencia, 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.¹⁰
45. En síntesis, la Corte observa que el asunto relativo al conflicto del juez competente fue resuelto por la justicia ordinaria puesto que la Sala Provincial estableció la existencia de la relación laboral entre Ángel Gustavo Juca Ulloa y la entidad accionante. De allí que ni el auto ni la sentencia impugnados vulneran el derecho al debido proceso en la garantía a ser juzgado por un juez competente.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 032-11-SEP-CC, pág. 18, párr. 3, Sentencia No. 1169-17-EP/22, párrafo 35.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 546-12-EP/20, párr. 23-26 de 24 de julio de 2020, Sentencia No. 1169-17-EP/22 de 20 de mayo de 2022, párrafo 30.

46. **¿La sentencia de apelación, emitida por la Sala Provincial, vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MINEDUC porque habría resuelto la causa sin observar las normas previas y claras aplicables a su competencia (demanda 2)?**
47. En esta sección, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada no vulneró el derecho a la seguridad jurídica del MINEDUC, debido a que la Sala Provincial aplicó las normas al caso en razón de su competencia, cargo formulado a partir de la premisa de juez competente para conocer el procedimiento de un servidor público y no de un obrero.
48. En el caso concreto, la entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica vinculando a la presunta vulneración del juez competente y sostiene que el Tribunal accionado inobservó lo dispuesto en el artículo 2 del decreto ejecutivo No. 225 de 4 de febrero de 2010, artículo 1 de la resolución No. MRLFI-2010-000118 de 14 de abril de 2010, y artículo 568 del Código de Trabajo, lo cual según refiere, ocasionó que conozca una causa sobre la cual no tenía competencia. Las autoridades judiciales, por otra parte, no emitieron descargo alguno al respecto.
49. La Constitución en el artículo 82 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”*.
50. Sobre este derecho, la Corte ha indicado que, *“...la seguridad jurídica es una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento jurídico vigente por parte de las autoridades competentes”*.¹¹
51. En cuanto a su vulneración, esta Corte en la sentencia No. 989-11-EP/19, ha señalado:
- “En general, 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 regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”*.
52. En el caso concreto, el MINEDUC alega la vulneración de las disposiciones atinentes a la determinación de la relación laboral de obreros y, por otra parte, de los servidores públicos con el Estado. Esta determinación, como se revisó en los acápites previos, le correspondió a los órganos de la justicia ordinaria, quienes determinaron su competencia en razón de las normas específicas del Código de Trabajo. Por tanto, al no observar elementos que denoten afectaciones a la seguridad jurídica y a la previsibilidad de las normas que regulan el derecho al juez competente en estos procesos, a la Corte Constitucional no le corresponde declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Caso contrario, la jurisdicción que este organismo ejerce en las acciones

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 2004-16-EP/21 de 10 de septiembre de 2019 y No. 719-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.

extraordinarias de protección se confundiría con la jurisdicción ordinaria, tergiversándose.¹²

53. Esta Corte observa, que existen normas jurídicas previas, claras y públicas que la Sala Provincial **consideró pertinentes** y aplicó al caso una vez que ratificó su competencia como es el Art. 426 de la CRE, el decreto Ejecutivo No. 1701 publicado en el Registro Oficial No. 592, de 18 de mayo de 2009, que reguló la contratación colectiva de trabajo en todas las instituciones del sector público y en las entidades de derecho privado que tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos mayoritarios de recursos, el decreto Ejecutivo No. 225 publicado en el Registro Oficial No. 123 de 4 de febrero del 2010 numeral 1.1.1.4, donde, se incorpora el parámetro de clasificación de servidores y obreros, sin que se encuentre que exista una inobservancia de normas que haya acarreado la vulneración de un precepto constitucional.
54. Por lo expuesto, esta Corte no encuentra que la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en los términos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección, se haya producido.

VII. 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 acciones extraordinarias de protección identificadas con los No. **1373-17-EP y (acumulado)**
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1763-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 14.6

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 15 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL