

Quito, D.M., 28 de abril de 2021

CASO No. 285-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia se analiza la presunta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y la igualdad en una sentencia de casación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. La Corte resuelve aceptar la acción por encontrar vulneración a derechos constitucionales alegados.

I. Antecedentes procesales

1. Mercedes Ivonne Muñoz Heredia trabajó para el colegio Abdón Calderón N°. 10 (“**la institución educativa**”) desde el 01 de octubre de 1995 hasta el 22 de enero de 2008, fecha en la que se le comunicó la terminación de su contrato de trabajo por haberse configurado la figura del pluriempleo.
2. Frente a este hecho, junto con otros profesores en situación similar, interpusieron un recurso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo. El 29 de julio de 2008, la Primera Sala del Tribunal Distrital N°. 1 de lo Contencioso Administrativo se inhibió de conocer la causa en razón de que “*habiendo existido entre los litigantes relación laboral, las divergencias surgidas de estas relaciones se las resolverá a través de los Jueces de Trabajo*”¹.
3. Mercedes Ivonne Muñoz Heredia presentó entonces demanda por despido intempestivo en contra del coronel Alberto Calvache, rector de la institución educativa en cuestión².
4. Con fecha 12 de noviembre de 2014, dentro del proceso N° 17357-2010-0041, el juez del Juzgado Séptimo de Trabajo de Pichincha acogió la excepción propuesta por el

¹ Foja 61 del expediente de instancia.

² Los fundamentos de la demanda fueron los siguientes: i) que inició a laborar para la institución educativa el 01 de octubre de 1995 como profesora de computación; ii) que el 22 de enero de 2008, le indicaron que ya no requerían sus servicios, por cuanto supuestamente trabajaba en dos establecimientos educativos al mismo tiempo, es decir, como profesora en el colegio nocturno Federico González Suárez; y iii) que solicita se condene a la institución educativa demandada el pago de los rubros por concepto de despido intempestivo.

demandado respecto a la procedencia de incompetencia del juzgador, por lo que rechazó la demanda.

5. Inconforme con esta decisión la actora interpuso recurso de apelación. Mediante sentencia de mayoría de fecha 23 de enero de 2015, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.

6. De esta decisión la actora interpuso recurso de casación. Con fecha 06 de enero de 2016³, mediante sentencia de mayoría, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, (“**Sala Especializada**”) decidió no casar la sentencia subida en grado, pues: [...] *“al no tener la actora la calidad de obrera no está amparada por el Código del Trabajo y por lo mismo no corresponde a los Jueces de Trabajo, cuya competencia está determinada en el artículo 568 del Código Laboral, conocer y resolver la causa; por lo que el Tribunal Ad-quem no incurre en las violaciones de orden constitucional y legal que señala el recurrente en la sentencia impugnada [...]”*.

7. El 02 de febrero de 2016, Mercedes Ivonne Muñoz Heredia (“**la accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada.

8. El 15 de marzo de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán, quien el 13 de julio 2017 avocó conocimiento y solicitó informe a la Sala Especializada.

9. El 19 de julio de 2017, mediante oficio N°. 25-2017-AAGG-SDLL-CNJ los jueces de la Corte Nacional de Justicia dieron cumplimiento a lo ordenado por el ex juez constitucional.

10. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo.

11. El 16 de julio de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y continuó con la sustanciación del proceso.

II. Competencia

12. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63

³ Proceso N°. 17731-2015-397.

y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

13. La accionante manifiesta que la decisión impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al principio de administración de justicia, al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, al derecho a la defensa en las garantías de: i) no ser privada del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; ii) ser escuchada el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones; iii) presentar de forma verbal y escrita las razones o argumentos de las que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; iv) ser juzgada por un juez imparcial y competente; v) motivación y vi) recurrir del fallo o resolución, a la seguridad jurídica y al derecho a la igualdad.

14. Respecto a la tutela judicial efectiva, afirma que es “*INCONSEBIBLE QUE MIS COMPAÑEROS HAYAN DEMANDADO EL PAGO DE SUS DERECHOS LABORALES Y SI TENGAN DERECHO [...] Y QUE EN MI CASO LO NIEGUE*” (sic).

15. En cuanto al derecho al debido proceso, luego de transcribir la norma constitucional y extractos de sentencias de este Organismo, refiere, de forma general, que la sentencia impugnada vulneró este derecho, en base a que “*la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave no solo a los derechos de las personas en una causa, sino que representa una vulneración al Estado y a su Seguridad Jurídica, puesto que precisamente éstas normas del debido proceso son las que establecen los lineamientos que asegura que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales[...]*”.

16. Sobre el derecho a la seguridad jurídica la accionante sostiene que:

Mi pregunta es, si el TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, que es el encargado de conocer las controversias de los empleados sujetos a la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO LOSEP, se inhibe de conocer mi caso, porque según ellos los jueces competentes son los Jueces de Trabajo, recorro ante ustedes, pero también se inhiben de conocer, porque tampoco son competentes, ENTONCES ANTE QUIEN RECORRO?. SE ME ESTA DEBEGANDO JUSTICIA Y SE ESTA INTERPRETANDO ERRONEAMENTE LA LEY (sic).

17. De lo dicho, la accionante argumenta que, ante los perjuicios de éste “juego” entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los jueces de Trabajo, se evidencia que no existiría órgano jurisdiccional al cual pueda recurrir con su pretensión, vulnerando su derecho a la seguridad jurídica.

18. Finalmente, al referirse al principio de igualdad, luego de transcribir la norma constitucional y detallar el número de procesos de recursos de casación conocidos por la Corte Nacional de Justicia aduce que, *“el colegio Militar Abdón Calderón No. 10, procedió a despedir a una cantidad de profesores, creo que en los diferentes Tribunales de Justicia, se ventilan más de quince juicios, algunos han sido negados, otros aceptados en primera instancia. En segunda instancia algunos han sido revocados las sentencias de primera instancia, en otros han existido votos salvados a favor, se han interpuesto recursos de casación, y EN TODOS HAN DADO LA RAZÓN AL TRABAJADOR, ES EL PRIMER JUICIO QUE NIEGAN EL RECURSO DE CASACIÓN Y TIENEN UN CRITERIO DISTINTO”* (sic).

3.2 Autoridades jurisdiccionales demandadas

19. De fojas 29 a 31 del expediente constitucional, consta el oficio N°. 25-2017-AAGG-SDLL-CNJ de fecha 19 de julio de 2017, suscrito por los jueces nacionales Dra. Paulina Aguirre Suárez y Dr. Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia. En lo principal, manifiestan que se determinó que la actora no tenía la calidad de obrera, por lo que no estaba amparada por el Código de Trabajo y por tanto al aceptar la excepción planteada por el demandado no se encontró violación de las normas alegadas.

20. Además, consideran que el punto en derecho que fue analizado en la sentencia y que fue razón para haber rechazado el recurso de casación, guarda relación con la excepción de la parte demandada sobre la incompetencia en razón de la materia y, consecuentemente, sostienen que se vincula con el régimen normativo aplicable a la relación entre la actora y la parte demandada, lo cual agrega, habría sido analizado pormenorizadamente en el fallo.

21. Así, determinan que los argumentos que constan en el fallo emitido por el Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, no vulneran el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales de la actora, por cuanto no existió un pronunciamiento en el que la judicatura haya rechazado sus pretensiones sobre el pago de los derechos y beneficios que constan en su demanda, *“sino que se determinó la incompetencia en razón de la materia en observancia del marco constitucional vigente durante la relación entre las partes procesales. Por esta razón, concluye que resulta evidente que al no existir competencia, no se podían analizar los derechos laborales que reclama la accionante”*.

22. Que el tribunal de casación, en su sentencia de mayoría, aplicó las normas determinadas previamente en el ordenamiento jurídico, específicamente lo dispuesto en el artículo 35 numeral 9 de la Constitución de 1998 y lo establecido en el artículo 568 del Código del Trabajo, por cuanto manifiestan, *“que al tratarse de una servidora de una entidad de la Función Ejecutiva, correspondía que toda controversia entre ellos se sujete a lo previsto en las leyes de la administración pública y no en el régimen laboral, por lo que habría respetado el derecho a la seguridad jurídica”*.

23. Indican que a la accionante no se le ha negado el acceso a la justicia ni se ha tramitado un proceso inobservando las garantías del debido proceso, toda vez que su demanda habría sido calificada y aceptada a trámite, y a lo largo del proceso se ha garantizado el ejercicio de su defensa y del derecho a contradecir e impugnar las sentencias emitidas en el juicio, enfatizando que *“el acceso a la justicia no es únicamente el poder interponer una demanda, sino además que se le garantice la emisión de una sentencia en firme, como alega lo hizo mediante la sentencia definitiva de la Corte Nacional de Justicia, emitida el 06 de enero de 2016”*.

24. Finalmente, señalan que la vulneración de los derechos alegados por la accionante no puede reducirse a la inconformidad con la decisión adoptada en una sentencia, enfatizando que no se evidencia que el fallo de casación haya menoscabado de manera alguna los derechos alegados.

IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis Constitucional

25. Previo a efectuar el análisis de la sentencia impugnada, esta Corte considera necesario precisar que, si bien la accionante afirma como vulnerados el derecho al debido proceso en las garantías de: i) replicar los argumentos de las otras partes; ii) ser juzgada por un juez imparcial y competente; iii) motivación y iv) recurrir del fallo o resolución, de la lectura de la demanda se evidencia que no existen argumentos completos respecto de estos derechos.

26. Al respecto, esta Corte ha sido enfática en señalar que la acción extraordinaria de protección requiere un ejercicio mínimo de argumentación por parte del accionante que consiste en señalar cuál es el derecho fundamental vulnerado, cuál es la acción u omisión judicial que vulnera derechos y justificar por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental alegado⁴, situación que no se observa en el presente caso, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable; por lo que, la Corte no se pronunciará sobre los cargos descritos en el párrafo anterior.

27. En cuanto a las alegaciones en torno al principio de administración de la justicia, si bien es una disposición de rango constitucional, esta no reconoce derechos susceptibles de ser tutelados mediante una acción extraordinaria de protección ni ha sido relacionado directamente a la vulneración de un derecho, por lo que también se descarta su análisis⁵.

28. Ahora bien, la accionante refiere que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de no ser privada del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. Sin embargo, es preciso destacar que de la revisión de la demanda este Organismo Constitucional advierte que, todos los argumentos relacionados con la vulneración de esta garantía han sido construidos en relación a la falta de acceso a la

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2019.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1035-12-EP/20 de 22 de enero de 2020.

justicia que ha sufrido a causa de los operadores de justicia que conocieron su proceso, situación que la habría dejado en un estado de indefensión. En tal virtud, esta Corte considera oportuno analizar el cargo relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento a través del examen de la presunta vulneración a la tutela judicial efectiva⁶.

29. Por todo lo expuesto, este Organismo advierte que, si bien la accionante afirma como vulnerados varios derechos, de la revisión de la demanda se verifica que todos los argumentos propuestos están dirigidos a cuestionar el impedimento de acceso a la justicia que ha tenido por parte de los operadores de justicia, la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad. Es así que la Corte se pronunciará sobre estos cargos.

Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva

30. El artículo 75 de la CRE dispone que:

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

31. Es necesario señalar que la tutela judicial efectiva no puede entenderse como la aceptación de las pretensiones de las partes procesales, sino como el derecho de contar con los mecanismos procesales adecuados con el fin de obtener una decisión legítima, motivada y argumentada, sobre una petición amparada por la ley. La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes⁷, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial⁸; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión⁹.

32. En este sentido, la Corte Constitucional ha precisado que este derecho se encuentra tutelado, en un primer momento, cuando se permite el acceso a la justicia sin trabas ni condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley o que lo restrinjan de forma irrazonable o desproporcionada, así como obtener una respuesta a la pretensión demandada¹⁰. Luego, en un segundo momento, cuando se garantiza que el proceso sea sustanciado de forma efectiva, imparcial y expedita, asegurando el ejercicio del derecho a la defensa y que como producto de este se obtenga una decisión debidamente

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1855-12-EP/20 de 22 de enero de 2020.

⁷ A partir de uno de los primeros casos, Corte Constitucional, Sentencia 030 09-SEP-CC, en el caso 0100-09-EP, de 24 de noviembre de 2009.

⁸ La Corte, en algunos casos, ha puesto “la debida diligencia”, “el debido proceso”, “la observancia del debido proceso”, o “la debida diligencia en la tramitación del proceso”.

⁹ Corte Constitucional, sentencia N° 1943-12-EP/19.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia N° 889-20-JP/21.

fundamentada en derecho; y, en un tercer momento, durante la ejecución de la sentencia que deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta¹¹.

33. Por otro lado, este Organismo Constitucional ha determinado respecto a la debida diligencia, que la falta del deber de cuidado en la tramitación de un proceso no implica necesariamente una violación de derechos. Comenzar algunos minutos tarde una audiencia o numerar de forma equivocada un expediente, por ejemplo, son manifestaciones de una falta de diligencia, pero no conllevan por sí solas a una violación de derechos. Sin la vinculación a una garantía del debido proceso o a un derecho específico, la invocación a la *debida diligencia* constituiría un mero incumplimiento de un deber por parte de los servidores judiciales. **En cambio, siempre que una persona servidora judicial irrespete un componente de la tutela efectiva (acción, debido proceso o ejecutoriedad de decisiones), incumplirá el deber de debida diligencia¹².** (énfasis añadido)

34. Así, *la debida diligencia* es un principio que debe respetarse en todo momento de la tutela judicial efectiva y se relaciona estrechamente con otros principios procesales que rigen la actuación judicial, tales como la celeridad y la inmediación. En otras palabras, el deber de debida diligencia debe observarse durante el acceso, el debido proceso y en la ejecución de la sentencia.

35. En el caso *in examine*, el cargo referido por la accionante se relaciona con la presunta falta de acceso a la justicia, quedando en un estado de indefensión, pues tanto los jueces de lo contencioso administrativo como los jueces laborales se declararon incompetentes para resolver sus causas.

36. Al respecto, consta de los recaudos procesales que, en primer lugar, la accionante y otros, presentaron un recurso contencioso administrativo en contra del Colegio Militar Abdón Calderón. Mediante auto emitido el 29 de julio de 2008, la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo señaló, en lo principal, “[...] *este Tribunal no tiene competencia para conocer y resolver los asuntos de índole laboral en razón de la materia, razón por la cual se inhibe de conocer el presente juicio [...]*”.

37. A consecuencia de ello, la accionante procedió a presentar una demanda laboral. No obstante, en el curso del proceso, tanto los jueces de primera como de segunda instancia decidieron aceptar la excepción de incompetencia planteada por la parte demandada. Esto en razón de varios elementos de prueba como: informes del contralor y procurador general del Estado, así como una consulta realizada al Ministerio de Defensa donde sostienen que el Colegio Militar N.º 10 “Abdón Calderón”, pertenece a las Fuerzas Armadas y es dependiente de dicho Ministerio. Por tales razones, a juicio de las

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º.1943-12-EP/19, de 25 de septiembre de 2019, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º.019-16-SEP-CC de 20-ene.-2016, párr. 28.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

judicaturas señaladas, a excepción de los obreros, la institución se regía por la hoy derogada Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

38. Del mismo modo, ante el recurso de casación presentado por la accionante, en sentencia de mayoría, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia identifican al Colegio Abdón Calderón como una entidad del sector público perteneciente a la Fuerza Terrestre, que a su vez constituye una unidad administrativa dentro de la Organización de las Fuerzas Armadas. Así también, se refieren al artículo 35, numeral 9, inciso segundo de la Constitución vigente hasta el 19 de octubre de 2008, que señalaba: *“Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del Art. 18 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo”*.

39. En consecuencia, los jueces de la Sala evidenciaron que, según afirmaciones de la accionante en su demanda, habría sido despedida del trabajo el 22 de enero de 2008, fecha en la que se encontraba vigente la Constitución Política de 1998, por lo que consideran aplicable el artículo 36, numeral 9, inciso segundo. En tal sentido, concluyeron que:

... al no tener la actora la calidad de obrera no está amparada por el Código del Trabajo y por lo mismo no corresponde a los Jueces de Trabajo, cuya competencia está determinada en el artículo 568 del Código Laboral, conocer y resolver la causa; por lo que el Tribunal Ad-quem no incurre en las violaciones de orden constitucional y legal que señala el recurrente en la sentencia impugnada, en la que aceptando la excepción de incompetencia del Juez en razón de la materia, desecha la demanda...

40. Por lo tanto, esta Corte considera que la aceptación de una excepción de incompetencia por parte de los jueces de la Sala Especializada *per se*, no comporta una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Ello, en tanto, los juzgadores están facultados procesalmente para, de forma motivada, aceptar tal excepción cuando proceda en virtud de la normativa aplicable. En consecuencia, si bien la decisión de la Sala Especializada -al negar el recurso de casación por no ser competentes en la materia- fue dada bajo la normativa vigente a la época, no deja de ser trascendental que, ante las circunstancias particulares de este caso, la Corte Constitucional deba verificar si con ello se afectó su posibilidad de acceso a la justicia.

41. Así de la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte identifica que el hecho de que, con fecha el 29 de julio de 2008, la Primera Sala del Tribunal Distrital N°. 1 de lo Contencioso Administrativo se haya inhibido de conocer esta causa, obligó a la hoy accionante a reclamar sus derechos ante los jueces laborales -vía que según consta en la decisión impugnada no era la adecuada- y aquello generó una imposibilidad de que su demanda sea conocida y resuelta por una autoridad judicial.

42. De modo que, la negativa por parte de los jueces de la Sala Especializada, conllevó –en la práctica- a que se configure un impedimento de acceso a la justicia para la accionante, por el tiempo transcurrido- desde la presentación de su demanda original, hasta esta decisión-, ya que no puede acudir nuevamente a la justicia contencioso administrativa, dado que la acción en, esta vía, prescribió de conformidad con el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa¹³, vigente a la época de los hechos, donde además ya existe una decisión en firme en la que se archivó la causa por la inhibición de competencia de los jueces del Tribunal Contencioso Administrativo.

43. Debe considerarse también que, pese a que la accionante activó la vía contencioso administrativa para la resolución de sus pretensiones, fue por una decisión judicial que debió acudir a la justicia laboral.

44. Además, este Organismo Constitucional advierte que ninguno de los jueces que conoció la causa, tanto en la vía contenciosa administrativa como en la vía laboral -de donde proviene la decisión impugnada-, actuó con la debida diligencia, puesto que en ninguna de las instancias se pronunciaron -respecto al conflicto de competencia negativo que debía iniciarse- ni procedieron de conformidad con lo prescrito en el artículo 855 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”)¹⁴, norma vigente a la época de los hechos, limitando su actuación a la inhibición del conocimiento de la causa, pese a que conocían que la justicia contencioso administrativa se había inhibido previamente.

45. La omisión referida en el párrafo *ut supra* por parte de todos los operadores de justicia que conocieron y tramitaron el proceso de origen de la hoy accionante constituye una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso -lo que conllevó a que nunca obtenga una respuesta judicial de sus pretensiones-, así como al principio de debida diligencia, pues, producto de ello, la accionante nunca pudo activar una vía jurisdiccional que le permita obtener una resolución, en derecho, de sus pretensiones quedando en total indefensión. Además de que en ningún momento, los operadores de justicia -que tramitaron la causa de origen- remitieron el proceso al tribunal que consideraban como competente.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

46. El artículo 82 de la Constitución de la República prescribe 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*”. Por lo que, se colige que los operadores de justicia deben aplicar lo establecido en el ordenamiento jurídico al emitir sus resoluciones.

¹³ **Art. 65.-** El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

¹⁴ **Art. 855.-** También habrá lugar a este juicio cuando un juez o tribunal a quien se sometiere una causa, por haberse declarado otro incompetente, resolviere asimismo no ser el asunto de su competencia sino de la del primero. [...]

47. Así las cosas, conforme se ha pronunciado esta Corte, el administrado debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda -a su vez- 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 arbitrariedad¹⁵.

48. La accionante asegura que se ha vulnerado este derecho puesto que “*existe un juego*” entre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los jueces de Trabajo al momento de conocer su pretensión que le ha impedido tener certeza de cuál es la vía para justiciar su caso.

49. De conformidad con el análisis efectuado en el problema jurídico precedente, esta Corte encuentra que la Sala Especializada no casó la sentencia impugnada en razón de que la calidad de obrera no está amparada en lo prescrito por el artículo 568 del Código de Trabajo, aceptando la excepción de incompetencia, toda vez que el Colegio Militar N° 10 “Abdón Calderón” es una entidad que pertenece a las Fuerzas Armadas y depende del Ministerio de Defensa Nacional.

50. En este sentido, esta Corte identifica que los jueces de la Sala Especializada, al momento de emitir la sentencia impugnada, aplicaron las normas previas, claras, públicas y que estimaron pertinentes al caso objeto de análisis, sin que se evidencie formalmente una inobservancia del ordenamiento jurídico. No obstante, al no haberse generado el incidente de dirimencia de competencia de conformidad con el artículo 855 del CPC -vigente a esa fecha- y al haberse simplemente inhibido de conocer la causa, sin observar además lo prescrito en el artículo 129 del Código Orgánico de la Función Judicial¹⁶ -relacionado con el rol de los jueces y juezas- pese a que ya existía una inhibición previa que dejaba sin acceso a la justicia accionante, se vulneró su derecho a la seguridad jurídica. Esto debido a que la inobservancia del ordenamiento jurídico devino en afectaciones directas a preceptos constitucionales, en este caso la tutela judicial efectiva.

Sobre el derecho a la igualdad

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1923-14-EP/20.

¹⁶ **Art. 129.- FACULTADES Y DEBERES GENERICOS DE LAS JUEZAS Y JUECES.-** A más de los deberes de toda servidora o servidor judicial, las juezas y jueces, según corresponda, tienen las siguientes facultades y deberes genéricos [...] 9. **En cualquier estado de la causa, las juezas y jueces que adviertan ser incompetentes para conocer de la misma en razón del fuero personal, territorio o los grados, deberán inhibirse de su conocimiento, sin declarar nulo el proceso y dispondrán que pase el mismo al tribunal o jueza o juez competente a fin de que, a partir del punto en que se produjo la inhibición, continúe sustanciando o lo resuelva. Si la incompetencia es en razón de la materia, declarará la nulidad y mandará que se remita el proceso al tribunal o jueza o juez competente para que dé inicio al juzgamiento, pero el tiempo transcurrido entre la citación con la demanda y la declaratoria de nulidad no se computarán dentro de los plazos o términos de caducidad o prescripción del derecho o la acción” énfasis añadido.**

51. Finalmente, con base en el argumento propuesto por la accionante, esta Corte debe examinar si la sentencia objeto de la acción provocó un trato contrario al derecho a la igualdad previsto en el artículo 66 numeral 4 de la CRE.

52. Este Organismo ha determinado que en relación a similares situaciones fácticas, si bien los jueces están vinculados por sus precedentes conforme el principio *stare decisis*, a fin de que la interpretación empleada en las normas y su correspondiente aplicación sea constante y uniforme, el hecho de que se resuelvan de distinta manera, no implica necesariamente la violación del derecho a la igualdad en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación que sobre los hechos realizan operadores de justicia¹⁷.

53. En el presente caso la accionante afirma que *“el colegio Militar Abdón calderón No. 10, procedió a despedir a una cantidad de profesores, creo que en los diferentes Tribunales de Justicia, se ventilan más de quince juicios, algunos han sido negados, otros aceptados en primera instancia. En segunda instancia algunos han sido revocados las sentencias de primera instancia, en otros han existido votos salvados a favor, se han interpuesto recursos de casación, y EN TODOS HAN DADO LA RAZÓN AL TRABAJADOR, ES EL PRIMER JUICIO QUE NIEGAN EL RECURSO DE CASACIÓN Y TIENEN UN CRITERIO DISTINTO”*.

54. Sobre la configuración de un trato desigual, esta Corte ha establecido que, para que este se conforme se debe, en primer lugar, verificar si existe el elemento de *comparabilidad* entre los destinatarios de una situación jurídica conducta específica. Este conlleva que deben existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones¹⁸.

55. Así las cosas, de la revisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, si bien la accionante determina que han existido varios despidos por parte del colegio Militar Abdón Calderón, en su propio argumento reconoce que estas demandas han sido tramitadas de formas distintas tanto en los juzgados de instancia, apelación y casación. Tampoco establece los cargos que estas otras personas ostentaban ni su tipo de relación laboral, por lo que no existe un elemento de comparabilidad que permita a esta Corte identificar que los jueces de la Sala Especializada que conocieron el recurso de casación, hubieren emitido una sentencia en un caso análogo de manera contraria. Por lo expuesto, esta Corte no identifica elementos que configuren una vulneración del derecho a la igualdad.

Medidas de Reparación

56. Una vez efectuado el análisis constitucional, esta Corte ha encontrado una vulneración a los derechos constitucionales de la accionante que, de conformidad con el

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 99-12-EP/19 y N°.1035-12-EP/19.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen N°. 1-19-RC/19.

primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, requieren ser reparados integralmente, más aun tomando en cuenta el tiempo que la accionante ha tenido que esperar desde que presentó su demanda en el proceso de origen hasta la emisión de la presente sentencia.

57. Para establecer la forma de reparar los derechos a la tutela judicial efectiva, en su elemento de acceso a la justicia, y la seguridad jurídica se debe considerar lo afirmado en la sentencia N.º 843-14-EP/20, de 14 de octubre de 2020, que manifestó:

56. Generalmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario.

58. En este caso, esta Corte considera que el reenvío a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, sería inútil, por cuanto la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, se dio precisamente porque la Sala Especializada determinó que la vía adecuada para que la accionante reclame sus pretensiones era la contenciosa administrativa, misma que en la actualidad ya está prescrita. Por lo tanto, esta Corte considera que la única forma para restituir a la accionante en sus derechos y brindarle una reparación adecuada, es por medio de la posibilidad de acceder efectivamente a la justicia para reclamar sus pretensiones -sin que esto sea considerado como una excepción a la prescripción-. En esa línea, lo que corresponde, para evitar más demoras en este proceso, es la apertura -de forma extraordinaria- de la vía Contenciosa Administrativa para que a través de un proceso en el que pueda presentar sus alegaciones y pruebas, obtenga por parte de las autoridades competentes una decisión, en derecho, sobre el fondo de sus pretensiones¹⁹.

59. En este sentido, esta Corte Constitucional ordena que, de forma excepcional, por todo el tiempo transcurrido hasta la emisión de la presente sentencia, y exclusivamente para este caso en concreto por las argumentaciones expuestas en esta sentencia, se remita -de forma inmediata- el expediente a la Sala de Sorteos de lo Contencioso Administrativo para que se abra una causa, se proceda al sorteo respectivo y se tramite, de conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (norma vigente a la fecha de presentación de la demanda), la demanda presentada por la señora Mercedes Ivonne Muñoz Heredia en contra de la Institución Educativa “Abdón Calderón N.º. 10”²⁰.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 253-16-EP/21.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 253-16-EP/21.

60. Finalmente, esta Corte Constitucional hace un llamado de atención a los señores: Marco Idrobo Arciniega, Raquel Lobato de Sancho y Jaime Enríquez Yépez, integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo, así como a los señores Germán Alexander Venegas Carrasco, Freddy Macías Navarrete, Oscar Chamorro González y María Cristina Narváez jueces de primera y segunda instancia, que conocieron el proceso de origen, y los jueces de mayoría Paulina Aguirre Suárez y Alfonso Asdrúbal Granizo Gavidia de la Sala Especializada de lo laboral de la Corte Nacional de Justicia, para esto se pone en conocimiento las actuaciones realizadas dentro del proceso de origen al Consejo de la Judicatura, para que este determine sus eventuales responsabilidades y aplique, si así correspondiere, las sanciones disciplinarias que sean pertinentes.

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.** Aceptar parcialmente la demanda de acción extraordinaria de protección.
- 2.** Declarar vulnerados los derechos de la accionante a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica previstos en los artículos 75, y 82 de la Constitución de la República.
- 3.** Como medidas de reparación se ordena:
 - a)** Se remita, de forma inmediata, el expediente a la Sala de Sorteos de lo Contencioso Administrativo para que se proceda a abrir la causa, al sorteo respectivo y se tramite -de conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa- la demanda presentada por la señora Mercedes Ivonne Muñoz Heredia en contra de la Institución Educativa “Abdón Calderón N°. 10”.
 - b)** Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura, copia del expediente para que evalúe las actuaciones de los integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo, así como los jueces de primera y segunda instancia, jueces de mayoría de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, al Consejo de la Judicatura para que este determine eventuales responsabilidades.
- 4.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez; un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de abril de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 285-16-EP/21

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 285-16-EP/21 emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 28 de abril de 2021, por las razones que expongo a continuación.
2. De acuerdo con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección procede frente a vulneraciones de derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia. Toda vez que el control que realiza la Corte Constitucional a través de la acción extraordinaria de protección se concentra en la actividad de las y los jueces en su labor jurisdiccional, la parte accionada en esta garantía jurisdiccional es la autoridad jurisdiccional que emitió ese auto definitivo, sentencia o resolución con fuerza de sentencia.
3. En el caso No. 285-16-EP, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 6 de enero de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia por la presunta vulneración de varios derechos constitucionales referidos en la sección 3.1 de la sentencia de mayoría. Con base en los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, el objeto de la presente acción extraordinaria de protección es la sentencia de 6 de enero de 2016 y la judicatura accionada es la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
4. Ahora bien, en la sentencia de mayoría, el análisis sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (párrafos 30-45) no se limita a la sentencia impugnada y a las acciones u omisiones de la judicatura accionada –la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia– que pudieron haber vulnerado derechos constitucionales, sino que se extiende a “todos los operadores de justicia que conocieron y tramitaron el proceso de origen”. En tal sentido, al analizar y declarar la vulneración del derecho en cuestión, en la sentencia de mayoría se señala lo siguiente:

*... este Organismo Constitucional advierte que **ninguno de los jueces que conoció la causa, tanto en la vía contenciosa administrativa como en la vía laboral** - de donde proviene la decisión impugnada-, **actuó con la debida diligencia**, puesto que en ninguna de las instancias se pronunciaron -respecto al conflicto de competencia negativo que debía iniciarse- ni procedieron de conformidad con lo prescrito en el artículo 855 del Código de Procedimiento Civil (“CPC”), norma vigente a la época*

de los hechos, limitando su actuación a la inhibición del conocimiento de la causa, pese a que conocían que la justicia contencioso administrativa se había inhibido previamente.

La omisión referida en el párrafo ut supra por parte de todos los operadores de justicia que conocieron y tramitaron el proceso de origen de la hoy accionante constituye una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva en su elemento de acceso –lo que conllevó a que nunca obtenga una respuesta judicial de sus pretensiones-, así como al principio de debida diligencia, pues, producto de ello, la accionante nunca pudo activar una vía jurisdiccional que le permita obtener una resolución, en derecho, de sus pretensiones quedando en total indefensión. Además de que en ningún momento, los operadores de justicia – que tramitaron la causa de origen - remitieron el proceso al tribunal que consideraban como competente. (el énfasis es propio)

5. En mi criterio, la sentencia de mayoría se extralimita cuando afirma que “*todos los operadores de justicia que conocieron y tramitaron el proceso de origen*” vulneraron el derecho a la tutela judicial efectiva, y analiza las omisiones de las judicaturas contencioso administrativa y laboral¹, que no son parte procesal de la acción extraordinaria de protección No. 285-16-EP. Como consta en la demanda de acción extraordinaria de protección así como en la sentencia de mayoría (párrafo 7), el acto impugnado a través de la presente acción es la sentencia de 6 de enero de 2016 y la judicatura demandada es la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
6. Si bien en determinados casos esta Corte ha analizado presuntas vulneraciones de derechos constitucionales de decisiones judiciales que no han sido identificadas de forma expresa como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada, cuando de la argumentación de la demanda se desprende claramente la intención de la o el accionante de impugnarlas², de la revisión integral de la demanda No. 285-16-EP no se desprende argumento alguno que dé cuenta de supuestas vulneraciones de derechos constitucionales por parte de judicaturas distintas a la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. De ahí que, en este caso, el análisis de la Corte debía limitarse a la sentencia de 6 de enero de 2016 emitida por la judicatura referida.
7. Por las mismas razones expuestas en los párrafos anteriores, tampoco estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría cuando en las medidas de reparación se dispone “[p]oner en conocimiento del Consejo de la Judicatura, copia del expediente para que evalúe las actuaciones de los integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo, así como los jueces de primera y segunda instancia...”, puesto que, como he señalado en este voto salvado, las judicaturas

¹ Primera Sala del Tribunal Distrital N°. 1 de lo Contencioso Administrativo, Juzgado Séptimo de Trabajo de Pichincha y la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

² Voto concurrente de la sentencia No. 2049-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 5.

contencioso administrativa y laboral no podrían considerarse como parte accionada en la presente acción extraordinaria de protección.

8. Reconozco que de la revisión del caso de origen, la accionante no habría podido acceder a la justicia puesto que tanto la jurisdicción contencioso administrativa como la laboral, al considerarse ambas incompetentes por la materia, se inhibieron de conocer sus pretensiones relacionadas con la terminación de su relación laboral con una institución educativa. Sin embargo, como he señalado en anteriores votos razonados³, pretender que la Corte Constitucional, en el marco del conocimiento de una acción extraordinaria de protección, analice todas las posibles vulneraciones de derechos ocurridas en el proceso de origen y se pronuncie incluso respecto de actuaciones u omisiones que no han sido impugnadas y sin que exista siquiera un argumento de la parte accionada sobre tales vulneraciones, implica desconocer la naturaleza extraordinaria de esta garantía jurisdiccional⁴.
9. En mi opinión, la Corte Constitucional podría analizar decisiones judiciales que no han sido expresamente señaladas como el objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección siempre que de la revisión integral de la demanda se desprenda que la o el accionante expone argumentos sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales respecto de decisiones que no fueron inicialmente identificadas como el acto impugnado; y cuando dichas decisiones judiciales sean objeto de la acción extraordinaria de protección conforme los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC. En este caso, durante la tramitación de la causa, la jueza o juez sustanciador deberá correr traslado de la demanda a todas las judicaturas que considera como parte accionada en el proceso y así garantizar su oportunidad para defenderse respecto de las vulneraciones de derechos que se le imputan.
10. De esta forma, la acción extraordinaria de protección no se convierte en una instancia adicional en que la Corte Constitucional asuma la revisión de todas las etapas procesales, sino que su objeto se limita a verificar y reparar las vulneraciones de derechos que se desprenden de la o las decisiones judiciales impugnadas sobre la base de los argumentos contenidos en la acción. La Corte Constitucional tiene el deber de respetar y actuar conforme los límites de esta garantía jurisdiccional con el fin de evitar su desnaturalización. Por las razones expuestas, respetuosamente disiento de la decisión de mayoría.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

³ Ver, votos concurrentes de las sentencias No. 2049-15-EP/20 y No. 2072-15-EP/20.

⁴ Voto Concurrente de la sentencia No. 2049-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 8.

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 285-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 03 de mayo de 2021, mediante correo electrónico a las 09:59; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL