

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 41-17-AN

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

SENTENCIA No. 41-17-AN/20

Tema: La Corte Constitucional resuelve desestimar la acción por incumplimiento presentada por el Comité Especial de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala respecto del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que establece que las sentencias con autoridad de cosa juzgada deberán ser cumplidas, y de los artículos 3 literales a) y c), y 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, referentes a los principios para ejercicio de las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados, y a las atribuciones de los concejos municipales. La Corte identifica que a través de la acción por incumplimiento de estas normas se pretende exigir el cumplimiento de una resolución dictada por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, lo cual excede el objeto de esta acción.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 28 de agosto de 2017, Juan Paguay Mendoza, Rober Elizalde Elizalde, Luis Jiménez Galarza, Klever Merchán Merizalde e Ítalo Zambrano Valarezo, en calidad de presidente, secretario de defensa jurídica, secretario de actas, secretario de finanzas y secretario de estadística, respectivamente, del Comité Especial de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (en adelante, “los accionantes” o “Comité Especial de Obreros”), en representación de dicho Comité, presentaron una acción por incumplimiento del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y de los artículos 3 literales a) y c), y 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. La acción se presentó en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala (en adelante, “entidad accionada” o “GAD Municipal de Machala”).
2. El 27 de octubre de 2017, los accionantes presentaron un escrito señalando que en la presente causa se han realizado los reclamos previos al GAD Municipal de Machala, conforme los escritos adjuntados a la demanda¹.

¹ A fojas 98-103 del expediente constitucional consta: (i) escrito del depositario judicial de la Corte Provincial de Justicia de El Oro dirigido al Inspector Provincial de Trabajo de El Oro que señala que no

3. El 08 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Pamela Martínez Loayza y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción por incumplimiento.
4. El 31 de enero de 2018, la causa fue sorteada al entonces juez Manuel Viteri Olvera, quien el 08 de febrero de 2018 avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el día 26 de febrero de 2018.
5. El 26 de febrero de 2018, se desarrolló la audiencia referida, a la cual comparecieron los accionantes de la causa, los representantes del GAD Municipal de Machala y la Procuraduría General del Estado.
6. El 28 de febrero de 2018, la Procuraduría General del Estado remitió un escrito a la Corte Constitucional, en el cual ratificó la intervención del abogado en la audiencia y presentó sus argumentos en relación con la controversia.
7. Mediante auto de 14 de junio de 2018, el Pleno del Organismo convocó a una nueva audiencia a desarrollarse el día 19 de junio de 2018.
8. El 18 de junio de 2018, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito reiterando los fundamentos expuestos en el escrito de 28 de febrero de 2018.
9. El 19 de junio de 2018 se desarrolló la audiencia pública ante el Pleno de la Corte Constitucional, a la cual comparecieron los accionantes de la causa, los representantes del GAD Municipal de Machala y Walter Paredes Ochoa, inspector de trabajo de El Oro, como tercero interesado.
10. El 26 de junio de 2018, al alcalde y el procurador síndico del GAD Municipal de Machala presentaron un escrito solicitando que se declare improcedente la acción.
11. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.

hay resultados sobre el embargo ordenado; (ii) providencia de 22 de septiembre de 2014 del Inspector Provincial de Trabajo de El Oro ordenando el pago del valor determinado en la sentencia dictada dentro del conflicto colectivo; (iii) escrito de 25 de mayo de 2015 dirigido al alcalde del GAD Municipal de Machala por parte de los accionantes, en el cual se exige el cumplimiento de la sentencia que resolvió el conflicto colectivo, conforme la providencia dictada el 22 de septiembre de 2014 por el Inspector Provincial de Trabajo de El Oro; (iv) providencia de 8 de febrero de 2017 del Inspector Provincial de Trabajo de El Oro, en la cual se acepta el informe pericial de reliquidación y se ordena a pagar al GAD Municipal de Machala los valores adeudados; (v) memorando de 2 de marzo de 2017 que certifica que no ha existido depósito alguno respecto al pago de lo ordenado en el conflicto colectivo.

12. El 14 y 21 de febrero de 2019, los accionantes presentaron un escrito solicitando que se sortee la causa a un juez o jueza para continuar con su sustanciación.
13. El 25 de julio de 2019, los accionantes presentaron un escrito señalando que el GAD Municipal de Machala ha realizado varios abonos y solicitando que se considere el último informe pericial que quedó en firme mediante providencia de 19 de julio de 2019².
14. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo para la sustanciación de la presente causa, que correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
15. El 27 de enero de 2020, el Comité Especial de Obreros solicitó que se convoque a una nueva audiencia.
16. Mediante escritos de 12 de febrero y 12 de marzo de 2020, los accionantes solicitaron que el caso se sustancie de forma prioritaria en virtud de que varios de los miembros del Comité Especial de Trabajadores han fallecido, otros tienen enfermedades catastróficas y otros tienen algún tipo de discapacidad.
17. El 8 de junio de 2020, la jueza sustanciadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 41-17-AN.
18. El 9 de junio de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió modificar el orden cronológico de sustanciación de causas y dar trámite prioritario a la causa No. 41-17-AN.
19. El 22 de junio de 2020, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

20. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

²A foja 243 del expediente constitucional consta la providencia dictada el 19 de julio de 2019 por el Inspector de Trabajo de El Oro que aprueba el informe pericial de liquidación y ordena a pagar el valor de \$2.399.755,28 al GAD Municipal de Machala.

3. Texto de las normas cuyo cumplimiento se reclama

21. Los accionantes señalan que el GAD Municipal de Machala incumplió con lo dispuesto en el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante, “COPFP”), el cual en su literalidad establece:

Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.

22. De la revisión integral de la demanda se desprende que los accionantes solicitan que se declare el incumplimiento no solo del artículo 170 del COPFP, sino además del artículo 3 literal a) inciso segundo y literal c) inciso final, y del artículo 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante, “COOTAD”)³ que establecen:

Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios: a) Unidad [...] La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías [...] c) Coordinación y corresponsabilidad [...] Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos [...].

Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde: a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones [...]; d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares [...]; g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas; h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa trasposos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten [...].

³ En las audiencias desarrolladas el 26 de febrero de 2018 y el 19 de junio de 2018 los accionantes se limitaron a alegar el incumplimiento del artículo 170 del COPFP. Los fundamentos respecto al supuesto incumplimiento de los artículos 3 y 57 del COOTAD solo constan en la demanda.

4. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

23. Los accionantes alegan que el GAD Municipal de Machala incumplió el artículo 170 del COPFP ya que el 27 de febrero de 2014 el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje resolvió un conflicto colectivo suscitado entre el Comité Especial de Obreros y el GAD Municipal de Machala. No obstante, los accionantes señalan que “[...] *en su ejecución -mandamiento de ejecución y pago dispuestos por la autoridad laboral de ejecución- no han tenido cumplida concreción [...]*”.
24. Según los accionantes, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje observó y acogió normativa constitucional así como el Mandato Constituyente No. 8 y el Decreto Ejecutivo No. 1701 expedido el 30 de abril de 2009, pero el GAD Municipal de Machala incumplió “[...] *la obligación clara, expresa y exigible de pagar una obligación que establece derechos laborales que son irrenunciables e intangibles, y puso en evidencia el INCUMPLIMIENTO NORMATIVO del artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vigente [...]*”.
25. En este sentido, los accionantes señalan que el artículo 170 del COPFP contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible. Respecto a los elementos de la obligación, manifiestan que: (i) los beneficiarios son más de doscientos trabajadores; (ii) el obligado es el GAD Municipal de Machala; y, (iii) el contenido de la obligación corresponde a dar cumplimiento a la sentencia. Agregan que el egreso de recursos fiscales se debe financiar con la asignación presupuestaria para lo cual, si es necesario, se tendrán que realizar reformas al gasto no permanente. En cuanto a las características de la obligación, los accionantes señalan que: (i) la obligación es clara, inequívoca y no da lugar a interpretaciones extensas; (ii) es expresa ya que está escrita en “*letra de la ley*” y no hay necesidad de ningún otro complemento o interpretación extensiva; y, (iii) es exigible como se demuestra en los antecedentes del caso.
26. A criterio de los accionantes, el objetivo de la acción por incumplimiento “*es garantizar la aplicación de las normas [...] verificar que la norma, el fallo o la sentencia que se dictó en el conflicto colectivo tenga una obligación clara, expresa y exigible, y eso quedó establecido con el fallo dictado en febrero de 2014 y en las liquidaciones practicadas por los peritos en su momento*”⁴.
27. Asimismo, el Comité Especial de Obreros señala que la entidad accionada tiene una conducta regresiva de derechos, ya que “[...] *queda en las manos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Machala, la posibilidad virtual de ‘autorizar’ o ‘desautorizar’ un egreso fiscal para cumplir una contraprestación pasada en autoridad de cosa juzgada [...]*”. Lo que, a juicio de los accionantes, “[...] *vulnera el debido proceso en la GARANTÍA de SEGURIDAD JURÍDICA, por incumplir y no ejercer sus facultades*

⁴ Audiencia de 26 de febrero de 2018, minuto 21:30-21:55.

EJECUTIVAS DE LA PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS [...] [el énfasis es parte del original].

28. Además, según los accionantes, el incumplimiento del artículo 170 del COPFP evidencia,

[...] el INCUMPLIMIENTO NORMATIVO del artículo 57, letras a), d), g) parte final, y h) del COOTAD -que incluye haber vulnerado los "Principios" para el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas del gobierno autónomo descentralizado citados en esta acción [...], y que deviene, a la vez, en el incumplimiento del "Principio de Unidad" establecido en el artículo 3 letra a) inciso segundo del COOTAD, el cual es uno de los Principios que rige el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados y que se expresan EN LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DE LA REPÚBLICA Y LAS LEYES, CUYAS DISPOSICIONES DEBEN SER ACTADAS [sic] POR TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO, PUESTO QUE ORDENAN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS, en concordancia con el "Principio de Coordinación y corresponsabilidad" establecido en el propio artículo 3, letra c) inciso final del COOTAD, [...] y que devino, también, en la casuística, en el incumplimiento de la letra d); parte final de la letra g), y letra b) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [...] [el énfasis es parte del original].

29. Los accionantes agregan que el incumplimiento del fallo no puede ser resuelto en la vía ordinaria ni a través de otra garantía jurisdiccional ya que los bienes públicos son inembargables. Al respecto, señalan que:

Si el embargo de depósitos y recursos de entidades públicas en cuentas del Banco Central del Ecuador no es posible hacerlo ante el incumplimiento de normas expresas y el mandato judicial, no existe en el ordenamiento jurídico otra posibilidad constitucional o legal que proceder con medida [sic] similar en contra de los bienes muebles e inmuebles de la Municipalidad de Machala [...].

30. En cuanto al reclamo previo, el Comité Especial de Obreros alega que en el expediente consta que se ha hecho el reclamo a través de la autoridad de trabajo y directamente al GAD Municipal de Machala. Por lo que se alega que sí se ha requerido de manera directa al empleador el cumplimiento del fallo emitido por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.

31. Como pretensión, los accionantes solicitan que se declare vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y el incumplimiento del artículo 170 del COPFP y los artículos 3 y 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Plantificación. Además, solicitan que se ordene el cumplimiento del fallo lo que, a su criterio, implica "el egreso de recursos fiscales (obligación) con cargo a asignaciones presupuestarias propias y/o con cargo a reformas al gasto no permanente". Por último, los accionantes también solicitan que, luego de que la Corte Constitucional dicte la sentencia, se active la fase de seguimiento para la ejecución integral de su decisión.

4.2. Posición del GAD Municipal de Machala

32. La entidad accionada alega que a través de esta acción no se pretende exigir el cumplimiento de una norma, sino el cumplimiento de una sentencia que resolvió un conflicto colectivo. A criterio del GAD Municipal de Machala, la falta de pago no conlleva a que se esté inaplicando normas sino a la falta de ejecución del fallo, lo cual se encuentra en la esfera de la legalidad. Así, la entidad accionada señala que la acción presentada es inapropiada e impertinente, y agrega que la Corte Constitucional no tiene competencia para pronunciarse sobre el presunto incumplimiento de normas alegado por los accionantes. Adicional a esto, la entidad accionada señala que al solicitar que se declare la vulneración de derechos constitucionales, los accionantes activan esta vía como si se tratara de una acción de protección.
33. Según el GAD Municipal de Machala existen otras vías para exigir el cumplimiento de la decisión judicial en cuestión. Señala, por ejemplo, que los accionantes podrían acudir a la vía administrativa, al Tribunal Contencioso Administrativo y al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, los cuales podrían ejecutar una decisión.
34. Respecto al supuesto incumplimiento del artículo 170 del COPFP, la entidad accionada señala que la norma no se ha incumplido ya que sí se han realizado las asignaciones presupuestarias correspondientes para el cumplimiento de la sentencia referida. Lo anterior, a decir de la entidad accionada, ha sido certificado por la dirección financiera del GAD Municipal de Machala y, por ello, el valor establecido en la sentencia se encuentra registrado como cuenta por pagar.
35. Ahora bien, la entidad accionada señala que no son suficientes los recursos por lo que debía haberse demandado también al Ministerio de Finanzas. En este sentido, el GAD Municipal de Machala manifiesta que ha sufrido varios recortes presupuestarios y los pocos fondos con los que cuentan son destinados a los servicios de la municipalidad, sin que se pueda disponer libremente de ellos. Por último, sostiene que el GAD Municipal de Machala está al día en el pago de remuneraciones y beneficios sociales, y que es el Ministerio de Finanzas el que no ha procedido a entregar los recursos necesarios para el cumplimiento de la sentencia en beneficio de los accionantes.

4.3. Fundamentos de terceros con interés

36. Walter Paredes Ochoa, inspector de trabajo de El Oro, comparece en calidad de tercero interesado y señala que el GAD Municipal de Machala no ha pagado el valor establecido en la sentencia que resolvió el conflicto colectivo.
37. Según el inspector de trabajo, la entidad accionada justifica el incumplimiento de la sentencia con el simple hecho de que no existen los recursos suficientes, cuando han transcurrido más de cuatro años en los que no se ha realizado los trámites respectivos para el pago. El inspector de trabajo alega que se deben respetar los derechos de las y los trabajadores, y que aquello es posible a través de esta acción, la cual a su juicio se encuentra debidamente planteada.

4.4. Procuraduría General del Estado

38. Por un lado, la Procuraduría General del Estado señala que no ha existido reclamo previo y que “*los accionantes, pretenden de manera indebida e improcedente homologar esta petición exigida por norma jurídica con los ‘reclamos previos que se han presentado ante el inspector del Trabajo y el GAD Municipal de Machala’*”.
39. Por otra parte, la Procuraduría General del Estado alega que en caso de que la Corte Constitucional considere que los reclamos presentados ante el inspector de trabajo son un símil de reclamo previo como requisito de la presente acción por incumplimiento, esta última sería improcedente. Al respecto, señala que:

[...] la pretensión de fondo de los accionantes, es que se ordene el cumplimiento del fallo alcanzado, a través de un proceso de conciliación y arbitraje sustanciado ante las autoridades del Ministerio de Trabajo. Por lo tanto, conforme lo establece el artículo 491 del Código del Trabajo, corresponde al Ministerio de Trabajo, por intermedio de los funcionarios que presiden los tribunales de primera instancia, hacer cumplir los fallos o actas con los cuales se da término a los conflictos colectivos. El Código Orgánico General de Procesos regirá en esta materia, en lo que fuere aplicable. En tal sentido, resulta notorio que quien debe ordenar el cumplimiento de estas decisiones, así como aplicar las sanciones que el ordenamiento jurídico prevé en casos de incumplimiento, es la autoridad que los dictó, aplicando para tal efecto, las disposiciones que integran el sistema jurídico ecuatoriano.

40. Con base en las consideraciones señaladas, la Procuraduría General del Estado concluye que a través de esta acción se pretende que la Corte ordene el cumplimiento del fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, desnaturalizando la acción por incumplimiento.

5. Análisis Constitucional

41. A efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si la norma objeto de la presente acción por incumplimiento contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho⁵.
42. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional, en segundo lugar, debe analizar si la obligación de hacer o no hacer es clara, expresa y exigible. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables⁶; es expresa, si está redactada en términos

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos.⁷; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse⁸.

43. Dado que en esta acción se ha alegado el incumplimiento de varias normas jurídicas, esta Corte analizará si cada una de ellas contiene una obligación hacer o no hacer y, en caso de que así sea, verificará si dicha obligación cumple las características requeridas. Una vez que se verifique que las normas jurídicas cumplen con lo señalado, de ser procedente, se determinará si las normas en cuestión fueron incumplidas.

5.1. Sobre el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

44. En su demanda, los accionantes señalan que el GAD Municipal de Machala ha incumplido con lo dispuesto en el artículo 170 del COPFP, en lo principal, al no ejecutar lo dispuesto por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, que resolvió un conflicto colectivo suscitado entre el Comité Especial de Obreros y el GAD Municipal de Machala. La norma alegada como incumplida establece que:

Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.

45. De la revisión de la norma citada, esta Corte observa: (i) que la norma tiene como sujeto obligado a las entidades y organismos del sector público; (ii) que el contenido de la obligación es el cumplimiento inmediato de sentencias ejecutoriadas, así como de aquellas que tienen el efecto de cosa juzgada; y, (iii) que la norma describe la forma de dar cumplimiento con lo dispuesto en las sentencias ejecutoriadas, en caso de que aquello implique el egreso de recursos fiscales. Es decir, en principio, esta Corte identifica que en el artículo 170 del COPFP se determina un sujeto obligado a ejecutar (esto es, todas las entidades y organismos del sector público), y se establece un contenido y una forma de ejecutar una obligación (esto es, el cumplimiento inmediato de las sentencias).
46. Ahora bien, esta Corte no identifica que la norma en cuestión especifique quién es el titular del derecho frente a la obligación que reconoce. Al respecto, los accionantes alegan que los beneficiarios de la obligación que establece el artículo 170 del COPFP son los más de doscientos trabajadores. Sin embargo, esta Corte no observa que aquello se desprenda del artículo 170 del COPFP, el cual hace referencia a una obligación general de las entidades y organismos del sector público de dar cumplimiento a las sentencias ejecutoriadas y con efecto de cosa juzgada.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37.

47. Si bien del contenido de la norma en cuestión es posible interpretar que el titular del derecho es aquella persona que obtuvo una sentencia favorable, para ello es necesario realizar una inferencia indirecta al caso concreto con base en la decisión que se considera incumplida por los accionantes, lo que conlleva a que la obligación no sea expresa. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es expresa cuando el contenido de la disposición alude a una obligación precisa y específica, de manera que no dé lugar a equívocos. De ahí que, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta⁹. En el presente caso, las condiciones para calificar una obligación como expresa, no se verifican en lo referente al titular del derecho, puesto que el destinatario de la obligación no se deriva de la norma alegada como incumplida, sino que se encuentra en una resolución emitida en el marco de un proceso judicial. Distinto sería el caso de normas que permitan inferir de forma directa a los destinatarios, sin necesidad de acudir a la revisión de un proceso judicial, como aquellas que establecen obligaciones como consecuencia del reconocimiento de derechos colectivos o difusos.
48. Esta Corte reconoce que el artículo 170 del COPFP establece el deber esencial de garantizar el cumplimiento integral de las distintas decisiones judiciales por parte de las entidades y organismos del sector público, en particular si el cumplimiento implica el egreso de recursos fiscales. No obstante, mal podría utilizarse la acción por incumplimiento para que esta Corte disponga la ejecución de una decisión judicial, o en este caso, de una resolución con carácter de cosa juzgada, como la emitida el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje. Lo anterior desnaturaliza el objeto de la acción por incumplimiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 a 57 de la LOGJCC.
49. Por lo expuesto, esta Corte concluye que el artículo 170 del COPFP no reúne todos los elementos que componen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, en particular, no establece de forma expresa el titular del derecho. En consecuencia, la norma señalada no reúne los requisitos para que esta Corte proceda a analizar el cumplimiento o no de la misma por parte del GAD Municipal de Machala.

5.2. Sobre el artículo 3 literal a) inciso segundo y literal c) inciso final del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

50. Asimismo, los accionantes señalan en su demanda que el alegado incumplimiento del artículo 170 del COPFP generó también el incumplimiento del artículo 3 literal a) inciso segundo y literal c) inciso final del COOTAD. Esta última norma alegada como incumplida, establece:

Art. 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.

a) Unidad [...] La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías [...]

c) Coordinación y corresponsabilidad [...] Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos [...].

51. Esta Corte observa que dichas normas hacen referencia a principios para el ejercicio de potestades públicas. Un principio es un mandato de optimización y, por lo general, no contiene una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento, ya que debe venir acompañado de un proceso de concretización por medio de la aplicación de reglas derivadas. Ahora bien, toda vez que podrían existir excepciones a esta regla general, la Corte considera necesario analizar el caso concreto para determinar el contenido de las normas en cuestión.
52. Respecto al principio de unidad establecido en el literal a), inciso segundo, del artículo 3 del COOTAD, se verifica que este hace alusión a que todos los niveles de gobierno deben acatar la Constitución y las leyes. La norma en cuestión establece un mandato de optimización para el ejercicio de las potestades de los gobiernos autónomos descentralizados, respecto al deber general de acatar la Constitución y las leyes, mas no establece una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento.
53. En relación al principio de coordinación y corresponsabilidad establecido en el literal c), inciso final, del artículo 3 del COOTAD, esta Corte verifica que dicha norma, de forma general, establece que, para el ejercicio de las potestades de los gobiernos autónomos descentralizados, debe existir incentivo para el trabajo articulado y complementario en todos los niveles de gobierno. Nuevamente, la norma en cuestión no establece una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento.
54. Por lo expuesto, esta Corte concluye que las normas señaladas no contienen una obligación que pueda ser analizada a través de la acción por incumplimiento. De ahí que tampoco es procedente que esta Corte analice el alegado incumplimiento por parte del GAD Municipal de Machala.

5.3. Sobre el artículo 57 literales a), d), g) y h) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

55. Por último, los accionantes afirman que el alegado incumplimiento del artículo 170 del COPFP generó asimismo el incumplimiento del artículo 57 en sus literales a), d), g) y h) del COOTAD, el cual señala:

Art. 57.- Atribuciones del concejo municipal.- Al concejo municipal le corresponde:

a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones [...];

d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares [...];

g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;

h) Aprobar a pedido del alcalde o alcaldesa traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten [...].

56. Al respecto, esta Corte observa que la norma citada describe las atribuciones del concejo municipal. Así, en el literal a) se describe la forma en que se ejercerá la facultad normativa; en el literal d) se señala la facultad de expedir acuerdos o resoluciones en ciertos ámbitos; en el literal g) se establece la facultad de aprobar y observar el presupuesto municipal y la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior; y, en el literal h) se describe la facultad de aprobar traspasos de partidas presupuestarias o reducciones de crédito.
57. Si bien se podría establecer que el sujeto encargado de ejecutar dichas atribuciones es el concejo municipal, la acción por incumplimiento no es la vía para demandar el cumplimiento de esta norma. La norma en cuestión se limita a describir las facultades que tiene el concejo municipal, mas no establece el contenido de una obligación específica, ni tampoco establece un titular de derecho.
58. Siendo así, esta Corte concluye que estas disposiciones no contienen una obligación que pueda ser objeto de una acción por incumplimiento.

6. Consideraciones adicionales

59. Esta Corte Constitucional ha establecido que la naturaleza de la acción por incumplimiento está orientada a verificar si el legitimado pasivo ha cumplido o no con una norma que contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible; así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos¹⁰. En este caso se ha verificado que no se alega el incumplimiento de decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, y las disposiciones alegadas como incumplidas no contienen los elementos que configuren una obligación que pueda ser objeto de una acción por

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 007-15-SAN-CC de 28 de julio de 2015. Caso No. 0022-14-AN.

incumplimiento, por lo que no procede el análisis del supuesto incumplimiento por parte del GAD Municipal de Machala.

60. Ahora bien, esta Corte considera oportuno señalar que, mediante esta acción, los accionantes en realidad pretendían el cumplimiento de una decisión con carácter de cosa juzgada del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, la cual por sí sola tiene efectos jurídicos que son exigibles a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico. Esta pretensión se ha visto reflejada en la argumentación de los accionantes en su demanda. Por ejemplo, al señalar que el reclamo previo consistió en solicitar el cumplimiento de la sentencia, y al sostener que el objeto de la acción es el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible establecida en la misma sentencia y en las liquidaciones periciales, así como en su pretensión, al requerir que la Corte ordene el cumplimiento del fallo.
61. Si bien el ordenamiento jurídico contiene preceptos que coadyuvan al cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales, la obligación *per se* está dada por la misma sentencia o resolución que se encuentra ejecutoriada y que tiene efectos de cosa juzgada, mas no por las normas jurídicas alegadas como incumplidas en la presente acción.
62. Determinar el cumplimiento o no de una decisión jurisdiccional no es parte del objeto de la acción por incumplimiento. Además, excede el ámbito de competencia de la Corte Constitucional el determinar el cumplimiento de sentencias o resoluciones con carácter de cosa juzgada dictadas en la vía ordinaria, puesto que dicha competencia se limita a sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales y a través de otro tipo de acción¹¹.
63. Sin perjuicio de lo anterior, considerando que los accionantes son parte de un grupo de atención prioritaria de conformidad con el artículo 35 de la Constitución de la República y, en consecuencia, el Estado debe adoptar medidas especiales y reforzadas para garantizar sus derechos, esta Corte insta al GAD Municipal de Machala, al Ministerio de Economía y Finanzas, y al Ministerio de Trabajo a coordinar de forma oportuna e inmediata las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento integral de la decisión dictada en el marco del conflicto colectivo.

7. Decisión

64. 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 lo siguiente:
 1. **Desestimar** la acción por incumplimiento No. 47-17-AN.

¹¹ La Corte Constitucional únicamente puede revisar el cumplimiento de sentencias dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales a través de la acción *de* incumplimiento, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC.

2. Dejar a salvo los derechos de los accionantes para proponer las acciones de las que se crean asistidos.
3. Instar al GAD Municipal de Machala, al Ministerio de Economía y Finanzas, y al Ministerio de Trabajo a coordinar de forma oportuna e inmediata las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento integral de la resolución dictada el 27 de febrero de 2014 por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.
4. Notifíquese y archívese.

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL