

Quito, D.M., 12 de julio de 2023

CASO 2096-17-EP

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

SENTENCIA 2096-17-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rocafuerte en contra de una resolución dictada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en el marco de un trámite de negociación obligatoria del “Noveno Contrato Colectivo de Trabajo”, iniciado por el Comité Central Único de Trabajadores de dicho Gobierno Autónomo. Este Organismo verifica que no existió, en la resolución adoptada por el Tribunal, una vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de juez imparcial y defensa; y, en el auto de aclaración de dicha resolución, una vulneración del plazo razonable.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso

1. El 28 de diciembre de 2016, el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rocafuerte (“**Comité**”) presentó, ante la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Dirección Regional del Trabajo**”), el “Proyecto del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo”.¹ Solicitó que se notifique al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rocafuerte, provincia de Manabí (“**GAD**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”).

¹ El Comité señaló:

“[v]endrá a su conocimiento señor Director que con fecha 16 de septiembre del 2016, los trabajadores del GAD Municipal del Cantón Rocafuerte, nos reunimos en Asamblea General para discutir y aprobar el texto del Noveno Contrato Colectivo a negociarse entre el GAD Municipal del Cantón Rocafuerte y los Trabajadores al amparo de lo que establece el numeral 13 del Art. 326 de la Constitución de la República y para elegir al Comité Central Único que representará a los Trabajadores en la respectiva negociación conforme lo dispone el Art. 221 del Código del Trabajo, en tal virtud y de acuerdo a lo que establece el Art. 222 y 223 del Código del Trabajo y conforme lo determina el Art. 224 del Estatuto Obrero solicitamos se notifique a nuestro empleador GAD Municipal del Cantón Rocafuerte y al Procurador General del Estado con el contenido del Proyecto del Contrato Colectivo para que en el término contenido en la Ley se inicie la negociación correspondiente”.

2. El 30 de diciembre de 2016, el Director Regional de Trabajo avocó conocimiento de la causa y dispuso que, conforme el artículo 227 del Código del Trabajo (“CT”),² se notifique al GAD para que, en el término de tres días, presente su contestación; señale correo electrónico; y, designe los vocales principales y suplentes que actuarán en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. De igual manera, ordenó que se registre la designación y aceptación de los vocales principales y suplentes de la parte actora, y que se notifique al Procurador General del Estado.³
3. El 11 de enero de 2017, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje (“Tribunal”) avocó conocimiento de la causa y dispuso que la parte demandada complete la contestación haciendo referencia sobre la aceptación de los vocales principales y suplentes designados. Al respecto, el GAD completó el escrito de contestación y comunicó que los vocales designados aceptaron la nominación a los cargos.⁴
4. El 16 de enero de 2017, el Tribunal dispuso que se tenga en cuenta la designación y aceptación de Leopoldo Fernando Segovia Macías y Walter Leónidas García en calidad de vocales principales, y Katherine Zambrano Arteaga y Tatiana Zambrano Román en calidad de vocales suplentes, designados por el GAD.
5. El 18 de enero de 2017, el Tribunal convocó a los trabajadores y al empleador, así como a la PGE, a la audiencia de conciliación, conforme el art. 230 del CT.
6. El 23 de enero de 2017, se realizó la audiencia de conciliación en donde el Tribunal conoció y aceptó la negativa de los vocales designados por el GAD a continuar formando parte del mismo; verificó la inexistencia de conciliación entre las partes respecto a varios artículos del Proyecto del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo;⁵ y, ordenó que, en el término de seis días, las partes presenten propuestas de acuerdos y los documentos de respaldo.
7. El 13 de febrero de 2017, el Tribunal notificó a los trabajadores y al empleador con la conclusión del término de prueba.

² Código del Trabajo, artículo 227 “[r]ecibida la reclamación, el Director Regional del Trabajo respectivo, dentro de las siguientes veinticuatro horas, dispondrá se notifique al requerido concediéndole tres días para contestar”.

³ Expediente para la negociación del contrato colectivo, foja 53.

⁴ Expediente para la negociación del contrato colectivo, foja 85 y 86.

⁵ El GAD y los trabajadores mantuvieron desacuerdo respecto a la aprobación de los artículos 18, 19, 20, 23, 24, 25, disposición transitoria primera y tercera del proyecto del Noveno Contrato Colectivo.

8. El 29 de marzo de 2017, el Tribunal aprobó el contenido del Noveno Contrato Colectivo.⁶ Además, estableció que su vigencia sería desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2017. Al respecto, María Gioconda Calderón Santana, apoderada especial del alcalde del cantón Rocafuerte, interpuso un recurso de aclaración.
9. El 11 de mayo de 2017, el Tribunal corrió traslado al comité con el recurso de aclaración para que se pronuncie al respecto.
10. El 16 de mayo de 2017, el comité se pronunció respecto al recurso de aclaración.
11. El 31 de mayo de 2017, el Tribunal convocó a sus miembros para una sesión que se desarrollaría el 5 de junio de 2017 para resolver el recurso de aclaración.
12. El 5 de junio de 2017, el Tribunal aclaró que:
 - 12.1 El contenido de las cláusulas aprobadas se sujeta a los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los derechos laborales;
 - 12.2 Los vocales delegados por el empleador para formar parte del Tribunal desistieron de la designación por ser funcionarios municipales; y,
 - 12.3 Se corrige el error relacionado con la omisión de incorporar los artículos 21 y 22 presentado por el Comité.⁷

⁶ El Tribunal aprobó el contenido de los artículos del 1 al 17, 21, 22, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y la segunda disposición transitoria del Noveno Contrato Colectivo, los cuales no estaban en discusión entre el GAD y el Comité. Aprobó de igual manera el texto de los artículos 18, 19, 20, 23, 24, 25 y las disposiciones transitorias primera y segunda, luego de haber analizado la prueba aportada por el GAD y el Comité.

⁷ El Tribunal determinó:

“[e]s importante así mismo, dejar constancia que a la audiencia en la que se dictó el fallo correspondiente únicamente comparecen el Presidente del Tribunal y los dos vocales de la parte actora por cuanto la parte accionada señaló vocales tal como consta en fojas 101 hasta fojas 103, que son funcionarios activos de la institución, lo cual constituye una prohibición expresa determinada en el Art. 474 del Código del Trabajo, razón por la que ellos de manera voluntaria desistieron de formar parte de este Tribunal tal como quedó constancia en el acta de la audiencia [...] En lo referente a la motivación de la sentencia, es necesario conminar a la parte accionada a que lea detenidamente el texto del fallo en el cual dentro de la moción presentada por el vocal de la parte actora, esto es, se establece el fundamento legal por el cual se presenta la propuesta y la misma fue aceptada totalmente y por unanimidad por todos los miembros del tribunal [...] En virtud del presente auto de aclaración, se deja constancia que por un error involuntario de tipeo en el fallo del 29 de marzo del 2017, se omitió incluir los artículos 21 y 22 del proyecto”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 13.** El 27 de junio de 2017, el GAD⁸ presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de 29 de marzo de 2017 y el auto de aclaración de 5 de junio de 2017. Dichas decisiones fueron emitidas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
- 14.** El 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional ordenó que se aclare y complete la demanda.⁹ El 15 de noviembre de 2017, la entidad accionante aclaró y completó la demanda.
- 15.** El 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.¹⁰
- 16.** El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 16 de septiembre de 2022 y requirió un informe de descargo debidamente motivado al Tribunal de Conciliación y Arbitraje y a la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo.
- 17.** El 28 de septiembre de 2022, el Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo presentó su informe.
- 18.** El 2 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora de la causa dispuso a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo que, en el término de 5 días, presente una copia certificada del Noveno Contrato Colectivo legalizado entre el GAD y el Comité.
- 19.** El 14 de noviembre de 2022, la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo ingresó a esta Corte un escrito acompañado del mencionado Contrato.
- 20.** El Tribunal, a pesar de la notificación respectiva, no envió informe alguno.

⁸ La demanda la propuso Dimas Pacífico Zambrano Vaca (alcalde) y Camilo Patricio Palomeque Vera (procurador síndico) del GAD.

⁹ La Sala de Admisión dispuso que los legitimados aclaren y completen la demanda de conformidad al artículo 61 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹⁰ La Sala de Admisión estuvo compuesta por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra y Marien Segura Reascos, y el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

2. Competencia

21. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos del accionante

- 22.** La entidad accionante alega la vulneración de sus derechos en la decisión de 29 de marzo de 2017, así como el auto de aclaración del 5 de junio de 2017 dictadas por el Tribunal.
- 23.** Alega que en la tramitación de la causa y en las decisiones impugnadas se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de (i) cumplimiento de normas y derechos de las partes; (ii) que las pruebas obtenidas y actuadas en contra de la Constitución no tendrá validez alguna; (iii) a la defensa, (iv) a presentar los argumentos de los que se crea asistida; (v) a ser juzgado por un juez independiente; y, (vi) a la motivación, así como a la seguridad jurídica.¹¹
- 24.** Asimismo, solicita que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección; se declare la vulneración de los derechos constitucionales antes señalados; se declare la nulidad de la resolución del 29 de marzo de 2017 y, se disponga como medida reparación integral que el proyecto del Noveno Contrato Colectivo de Trabajo sea discutido nuevamente.
- 25.** La entidad accionante alega que, en la audiencia de conciliación y en la tramitación de la causa, el Tribunal “descalificó” a los vocales designados por el GAD, al estar inmersos en las inhabilidades contenidas en el artículo 474 del Código del Trabajo. Sostiene que, ante esta circunstancia, el Tribunal debía designar de oficio a dos vocales para que actúen en su representación. Así mismo, argumenta que, al no haberse designado a los vocales, haberse realizado la audiencia de conciliación y continuar con la tramitación de la causa sin la presencia de los representantes del GAD en el Tribunal provocó su indefensión.

¹¹ Contenidos en los artículos 75; 76.1, 4 y 7 literales a, b, c, h, k y l; y, 82 de la Constitución, respectivamente.

Respecto a la resolución de 29 de marzo de 2017

- 26.** La entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Sostiene que, el Tribunal “descalificó a los dos vocales designados por la entidad demandada, debió designarlos de oficio, en la forma que establece el Art. 473 del Estatuto Obrero, para que las partes actuaran en igualdad de condiciones. Como no los designó y efectuó la audiencia de conciliación solamente con la participación de los vocales de los Trabajadores, se dejó en absoluta indefensión a la entidad Municipal, violando de este modo el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses y el derecho al debido proceso”.
- 27.** Sobre el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante manifiesta que “el Tribunal de Conciliación y Arbitraje dejó de aplicar las normas determinadas en los Artículos 231, 474, 475, 480 y 481 del Código del Trabajo. En efecto, no designó a los dos vocales para que actúen en representación de la entidad Municipal, realizó audiencias y diligencias sin convocarlos y sin la presencia de ellos”.
- 28.** Por otra parte, señala que el Tribunal tampoco “observó ni aplicó lo determinado en la Tercera Disposición Transitoria del Mandato Constituyente 8, que en su parte pertinente impide incluir en los Contratos Colectivos cláusulas que contengan privilegios y beneficios desmedidos y exagerados, como ha ocurrido con la aprobación del Art. 18 del Contrato Colectivo, que contempla una indemnización de 150 Remuneraciones Básicas Unificadas por despido intempestivo, lo cual es contrario a la disposición citada y a lo dispuesto en el Art 188 del Código del Trabajo”.
- 29.** En relación al derecho al debido proceso en la garantía de defensa, la entidad accionante determinó que:
- cuando el Tribunal no aplicó lo dispuesto en el Artículo 473 del Código del Trabajo, es decir no designó a los vocales que debían actuar en representación de la entidad pública demandada, violó las garantías básicas del debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, al dejar en absoluta indefensión a la entidad que representamos, situación que invalida todo lo actuado por el Tribunal.
- 30.** En relación al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la entidad accionante establece que “al no tomar en cuenta nuestras pruebas y no valorarlas en conjunto, deviene en que la Resolución adoptada por el Tribunal carezca de la suficiente motivación, a la que se refiere el Art. 76 numeral 7 literal 1) de la Carta Fundamental”.

31. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante estableció que

[e]l Tribunal de Conciliación y Arbitraje, al dejar de aplicar las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente los Art. 231, 473, 474, 475, 480 y 481 del Código del Trabajo; el Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; el Artículo 164, incisos 2 y 3 del Código Orgánico General de Procesos; y, el Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, violó el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Respecto al auto de aclaración de 5 de junio de 2017

32. Respecto a esta decisión, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva. Indica que esta vulneración ocurrió “cuando el Tribunal se reunió para analizar y resolver la petición de aclaración formulada por nuestra representada, sin la presencia de los dos vocales que el Tribunal debió designar para que representaran a la entidad demandada”.

33. De igual manera, la entidad accionante alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas dado que se “resolvió la aclaración solicitada por nuestra representada después de DOS MESES de haberle presentado, cuando la norma pertinente (Arts. 231 y 481 CT) establece el término de DOS DÍAS” (mayúsculas en original).

3.2. Argumentos de la accionada

34. El 28 de septiembre de 2022, el Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Portoviejo del Ministerio de Trabajo presentó su informe en el que señaló que la “Dirección Regional de trabajo y Servicio Público de Portoviejo procedió a legalizar el Noveno Contrato Colectivo entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Rocafuerte y el Comité Central Unico (sic) de Trabajadores, mismo que se convocó mediante providencia, el 06 de julio de 2018; a las 10:26, y se firmó el 11 de julio de 2018, a las 17:00”.

4. Cuestión previa

35. Conforme al artículo 94 de la Constitución y 58 de la LOJGCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

36. En el caso *sub judice*, la entidad accionante impugna la resolución de 29 de marzo de 2017 y el auto de aclaración de 5 de junio de 2017. Dichas decisiones fueron dictadas por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de la Dirección Regional del Trabajo por Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas en el marco de la negociación del Noveno Contrato Colectivo entre el GAD y el Comité.
37. Respecto a las decisiones que se adoptan en este tipo de procesos, la Corte Constitucional ha señalado que “si bien los Tribunales de Conciliación y Arbitraje no pertenecen a la Función Judicial del Estado, administran justicia en esa materia, por tanto, sus resoluciones tienen carácter jurisdiccional”.¹² Así, las decisiones dictadas en dicha materia son susceptibles de acción extraordinaria de protección.¹³

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

38. La Corte ha expresado que, en las acciones extraordinarias de protección, los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (tesis, base fáctica y justificación jurídica)¹⁴ que le permitan analizar la violación de derechos.
39. La entidad accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías de que las pruebas obtenidas y actuadas en contra de la Constitución no tendrán validez alguna y a presentar los argumentos de los que se crea asistida (ver párrafo 23 *supra*). No obstante, la entidad accionante no desarrolla una base fáctica que demuestre cual es la acción del tribunal que vulnera su derecho y una justificación jurídica que demuestren cómo las acciones del Tribunal habrían vulnerado sus derechos. En tal virtud, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte se ve imposibilitada de formular un problema jurídico al respecto.
40. Por otra parte, esta Corte observa que la entidad accionante presenta alegaciones generales respecto a las decisiones impugnadas, sosteniendo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de

¹² CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 31; sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 19; sentencia 790-17-EP/21, 22 de septiembre de 2021, párr.48.

¹³ CCE, sentencia 028-11-SEP-CC, caso 431-10-EP, 21 de septiembre de 2011; sentencia 108-18-SEP-CC, caso 1905-15-EP, 21 de marzo de 2018; sentencia 241-12-SEP-CC, caso 384-12-EP, 5 de julio de 2012; sentencia 131-13-SEP-CC, caso 125-13-EP, 19 de diciembre de 2013; sentencia 098-14-SEP-CC, caso 844-13-EP, 4 de junio de 2014; sentencia 161-14-SEP-CC, caso 542-13-EP, 7 de octubre de 2014; sentencia 230-14-SEP-CC, caso 1823-10-EP, 17 de diciembre de 2014; sentencia 176-15-SEP-CC, caso 1838-12-EP, 27 de mayo de 2015; sentencia 325-17-SEP-CC, caso 375-12-EP, 4 de octubre de 2017; sentencia 045-18-SEP-CC, caso 373-16-EP, 31 de enero de 2018; sentencia 065-18-SEP-CC, caso 650-16-EP, 21 de febrero de 2018; sentencia 101-18-SEP-CC, caso 1978-16-EP, 14 de marzo de 2018; y, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019.

¹⁴ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

cumplimiento de normas y derechos de las partes; a ser juzgado por un juez independiente; y, a la defensa (ver párrafos 25, 26, 27 y 29 *supra*). Las razones que el accionante esgrime para justificar la vulneración de estos derechos es que la falta de designación de los vocales que representan al GAD dentro del Tribunal habría generado que este no sea imparcial dejándole en indefensión dentro del proceso. En vista de esto, esta Corte analizará la supuesta vulneración a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de juez imparcial y en la garantía de defensa. En tal virtud, se formulan los siguientes problemas jurídicos

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez imparcial del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

41. Ahora bien, la entidad accionante también alega la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la resolución del 29 de marzo de 2017 (ver párrafo 30 *supra*). Esta Corte encuentra que la entidad accionante se limita a señalar que el Tribunal omitió valorar las pruebas presentadas durante el proceso, hecho que habría generado la vulneración del derecho. Al respecto, esta Corte observa que los argumentos de la entidad accionante se encaminan a cuestionar la corrección e incorrección del Tribunal en su resolución. Cabe destacar que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura o subsanar inconformidades. En esta línea de ideas, esta Corte, incluso realizando un esfuerzo razonable, no puede formular un problema jurídico respecto a este argumento.
42. De igual manera, la entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del Tribunal en virtud de que se habrían inobservado las normas infra constitucionales (ver párrafo 31 *supra*). Al respecto, esta Corte observa que el cargo no es completo pues solo se alega la mera inaplicación de normas, sin que se argumente cual fue la transgresión constitucional. En esta línea de ideas, esta Corte, incluso realizando un esfuerzo razonable, no puede formular un problema jurídico respecto a este argumento.

43. Por otra parte, respecto al cargo expuesto en el párrafo 28 *supra*, relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, el argumento del accionante se encamina a reflejar la existencia de una contradicción entre el artículo 18 del noveno contrato colectivo y lo dispuesto en el mandato constituyente 8 y el artículo 188 del CT. Al respecto, esta Corte observa que (i) se cuestiona la constitucionalidad del artículo 18 del contrato colectivo; y, (ii) se refiere a una contradicción entre normas infra constitucionales, sin que se justifique la relevancia constitucional. Es decir, el argumento de la entidad accionante es incompleto por lo que no se formula un problema jurídico al respecto.
44. Otro de los cargos de la entidad accionante responde a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica dado que no se notificó a la Procuraduría General del Estado acorde a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (ver párrafo 31 *supra*). Al respecto, esta Corte observa que la entidad accionante no desarrolla un argumento completo. En esta línea de ideas, esta Magistratura, incluso realizando un esfuerzo razonable, no puede formular un problema jurídico respecto a este argumento.
45. Finalmente, la entidad accionante señala que el auto de aclaración emitido el 5 de junio de 2017 vulneró su derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes (ver párrafos 32 y 33 *supra*). Según la entidad accionante, el Tribunal atendió su recurso dos meses después de interpuesto el mismo, cuando lo correcto habría sido hacerlo en dos días. Al respecto, esta Corte observa que el argumento de la entidad se relaciona con una posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva relacionada con que el Tribunal excedió el plazo razonable para emitir el auto que resolvía el recurso de aclaración. Por tal motivo, se reconduce el análisis y se formula el siguiente problema jurídico.

¿Se vulneró el derecho a ser juzgado en un plazo razonable de la entidad accionante cuando el Tribunal excedió el plazo para dictar el auto que resolvía el recurso de aclaración?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. Primer problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de juez imparcial del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

46. La entidad accionante afirma que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó a tramitación de la causa sin designar a sus suplentes.
47. Al respecto, el artículo 76 (7) (k) de la CRE dispone que una garantía del debido proceso es “[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.
48. Ahora bien, esta Corte ha señalado que el derecho al juez imparcial reviste relevancia constitucional, exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente en la sustanciación del proceso de origen, lo que requiere que los accionantes hayan agotado todos los mecanismos procesales contemplados en el ordenamiento jurídico adjetivo, a fin de subsanar los vicios acusados.¹⁵ Por otra parte, esta magistratura ha señalado que el principio de imparcialidad “exige que el juzgador ofrezca las suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad de modo que no solo sea imparcial, sino que también lo parezca ante la sociedad”.¹⁶
49. Al respecto, el Código del Trabajo en el artículo 474 determina que el “[e]l Tribunal de Conciliación y Arbitraje estará compuesto por cinco vocales: el inspector del trabajo, quien lo presidirá, dos vocales designados por el empleador y dos por los trabajadores. Los suplentes serán dos por cada parte”. Dicho artículo determina de igual manera que los vocales no pueden tener interés directo con la empresa o negocio.
50. Por otra parte, el artículo 480 del mismo código determina que:

“[p]ara cada reunión del tribunal se convocará a los vocales principales y a los suplentes. Si faltare alguno de los principales, lo reemplazará en esa sesión uno de sus suplentes, en orden de nombramiento. El tribunal podrá sesionar y resolver siempre que se encuentren presentes, por lo menos, tres de sus vocales. Pero, en todo caso, las resoluciones serán aprobadas con tres votos conformes”.

51. Ahora bien, en el caso *sub judice*, la entidad accionante en su escrito de comparecencia al proceso designó como vocales principales a Leopoldo Fernando

¹⁵ CCE, sentencia 1259-17-EP/23, 11 de enero de 2023, párr. 46; sentencia 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40. En el mismo sentido, ver sentencia 28-15-EP/20, 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33; sentencia 1043-15-EP/21, 27 de enero de 2021, párr. 41; y, sentencia 1517-16-EP/21, 27 de enero de 2021, párrs. 26 y 27.

¹⁶ CCE, sentencia 2137-21-EP/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 144.

Segovia Macías y Walter Leónidas García García y como vocales suplentes a Katherine Zambrano Arteaga y Tatiana Zambrano Román.¹⁷ Todos ellos, eran funcionarios del GAD.

52. Por otra parte, el 11 de enero de 2017, el Tribunal solicitó al GAD que “complete la contestación a la reclamación referente a la aceptación a su cargo por parte de los vocales principales y suplentes que ha designado”. Este requerimiento fue cumplido por parte del GAD mediante escrito de 13 de enero de 2017.¹⁸
53. Ahora bien, en la audiencia de conciliación las personas designadas como vocales por parte del GAD se inhibieron de participar dado que se encontraban inmersos en las inhabilidades contempladas en el artículo 474 del Código del Trabajo.¹⁹
54. De la revisión del expediente del proceso de origen, esta Corte pudo constatar que a fojas 117 a 120 del expediente del proceso colectivo consta el acta de la audiencia de conciliación, de 23 de enero de 2017, mediante la cual se dejó constancia de las inhabilidades en las que incurrieron los vocales designados por parte del GAD. En dicha audiencia, la representante del GAD, al tomar la palabra mencionó:

[s]eñor director regional del trabajo señores representantes del alcalde, señores miembros del tribunal, quiero dejar constancia la inhabilidad expresa de los vocales que han designado el GADM Rocafuerte para que puedan intervenir como tales en este organismo

¹⁷ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, foja 62.

¹⁸ En el proceso consta que “[d]e conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 228 del Código del Trabajo concordante con lo dispuesto en el artículo 474 ibídem se designa como vocales principales al Ab. Leopoldo Fernando Segovia Macías...Walter Leónidas García García y, como Vocales suplentes la Ing. Katherine Zambrano Arteaga...Tatiana Zambrano Román...Quienes suscriben el presente escrito en fe de aceptación a la designación”. Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, foja 85.

¹⁹ En el acta de la audiencia consta:

“[e]n Portoviejo, a los veinte tres días del mes de enero del dos mil diecisiete, a las doce horas diez minutos, en el despacho de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, previa la convocatoria que consta a fojas 98 del expediente, se reúne el Tribunal de Conciliación y Arbitraje que conocerá y resolverá la reclamación de contrato colectivo entre el Comité Central Único de los Trabajadores del GAD Municipal del cantón Rocafuerte y su Empleador. Presidido por el Abg. José Herrera Falcones, en su calidad de Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, e integrado por la Ab. Lourdes Mendoza Cedeño y Sr. Gregorio Cruz Mendoza vocales principales de la parte actora, y *Leopoldo Segovia Macías y Walter García en calidad de vocales principales de la parte demandada junto con la Ab. Calderón Santana María en calidad de procuradora sindical del GADM Rocafuerte* y Estando presentes los Señores Zambrano Delgado José Enrique, Zambrano Mendoza Olimpo, Muñoz Macías Prudencio, Cedeño Delgado Fulton y Cedeño Cobeña Edison representante del Comité Central Único de Trabajadores junto con su Abogado patrocinador el Ab. Félix Alcívar Mera, en este estado de la diligencia el presidente del tribunal otorga la palabra a los señores *Leopoldo Segovia Macías y Walter García García quienes se abstiene de intervenir en este proceso por estar inmersos en el artículo 474 del Código de Trabajo*” (énfasis añadido).

que conoce la reclamación y que expresamente han aceptado ser vocales son funcionarios municipales y no podían aceptar tal designación, mucho menos intervenir la ley establece que si un vocal intervine a sabiendas que tiene interés directo del negocio o empresa infringe la ley y comete el delito penal de prevaricato, concretamente el de con función (sic). El código del trabajo establece (sic) un término para que las partes nombremos vocales y acepten ser parte de este tribunal, temiendo que se encuentra precluido por lo tanto el tribunal debe funcionar conforme lo establece la ley respetando la resolución que ustedes como tal adopten respecto a la integración de este tribunal que por sus características tiene el tribunal superior (sic).

55. Es decir, el GAD aceptó que inobservó lo dispuesto en el artículo 474 del Código del Trabajo y designó como vocales titulares y suplentes a personas inhabilitadas para desempeñar el cargo. Por tal motivo, este organismo aceptó que la causa prosiga sin la participación de sus delegados.
56. Por lo tanto, el Tribunal, siguiendo lo determinado en el artículo 480 del mismo Código, se instaló con 3 de sus miembros y siguió la tramitación de la causa hasta emitir su resolución con el voto favorable de tres de sus miembros.
57. En esta línea de ideas, el hecho de que el Tribunal se haya conformado únicamente con tres miembros y sin la participación de los delegados del GAD responde a un error propio de la entidad accionante. Por otra parte, el hecho de que el Tribunal haya emitido su resolución con los tres miembros presentes, se ampara en lo dispuesto en el artículo 480 del Código del Trabajo.
58. A la luz del análisis previo, esta Corte no evidencia una vulneración al debido proceso en la garantía de juez imparcial dado que (i) la ausencia de los representantes del GAD ante el Tribunal respondió a su propia negligencia; (ii) el Tribunal actuó de conformidad con lo determinado en la ley; (iii) la entidad accionante no agotó todos los mecanismos procesales contemplados en el ordenamiento jurídico adjetivo, a fin de subsanar los vicios acusados, pues son ellos quienes pidieron que continúe el proceso con la presencia de 3 de los 5 miembros del Tribunal; y, (iv) a partir de la petición de la entidad accionante, el Tribunal ofreció suficientes garantías para excluir cualquier duda legítima respecto a su imparcialidad.

6.2. Segundo problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa del GAD en el proceso de negociación del contrato colectivo cuando el Tribunal aceptó el desistimiento de sus dos vocales y continuó la tramitación de la causa sin designar a sus suplentes?

59. El derecho a la defensa contempla el cumplimiento de varias garantías que se relacionan entre sí y por medio de las cuales se materializa el efectivo cumplimiento del mismo. La Corte Constitucional, en referencia al artículo 76 numeral 7 literales a), b), c) y h) de la Constitución, ha señalado que:

El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado en ninguna etapa o grado del procedimiento; b) contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; c) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; h) presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes.²⁰

60. Sobre este derecho, la Corte ha señalado que:

“[e]l debido proceso garantiza principalmente que las partes en un proceso, en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser oídas por los tribunales. Este derecho se ve vulnerado cuando existe indefensión, esto es, cuando a la parte se le impide realizar uno de los mecanismos de defensa antes indicados”.²¹

61. En esta línea de ideas, esta Corte ha determinado que se verifica una violación a este derecho cuando, por acción u omisión imputable a la autoridad jurisdiccional, un sujeto procesal (i) se ve impedido de comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; (ii) no contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o (iii) no tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley.²²

62. La entidad accionante sostiene que el Tribunal, luego de haber “*descalificado*” a los vocales nominados por el GAD, de oficio debió nombrar a los nuevos delegados que representen a la parte empleadora, por lo que, la falta de dicha designación le vulneró su derecho a la defensa.

63. Al respecto, esta Corte observa que el GAD formó parte del proceso. Tanto es así que compareció a la audiencia de conciliación, formuló sus argumentos respecto a la conformación del Tribunal y la excusa de sus delegados y defendió su posición respecto al proyecto del noveno contrato colectivo. Respecto de esta acta, se verifica que en ella consta la firma del presidente del Tribunal, de los vocales designados por los trabajadores y del procurador síndico del GAD, así como de los miembros del

²⁰ CCE, sentencia 789-16-EP/21, 3 de febrero de 2021, párr. 25.

²¹ CCE, sentencia 1159-12-EP/19, 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

²² CCE, sentencia 1027-15-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 28; sentencia 1152-15-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 26.

Comité. Existe, así, constancia de que tanto la parte trabajadora como el empleador comparecieron a dicha diligencia.

- 64.** Por otra parte, la Corte observa que el GAD mediante escrito presentado el 31 de enero de 2017, anunció la prueba que consideraba pertinente para la negociación del contrato colectivo.²³ Dichas pruebas fueron consideradas por parte del Tribunal en la resolución emitida el 29 de marzo de 2017.²⁴
- 65.** Finalmente, la entidad accionante, tuvo la oportunidad de presentar su recurso de aclaración,²⁵ el cual fue atendido por el Tribunal mediante auto de 5 de junio de 2017.²⁶
- 66.** Con base en lo mencionado, esta Corte observa que el GAD (i) no se vio impedido de comparecer al proceso; (ii) contó con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada y presentar sus propuestas sobre los puntos en desacuerdo con las debidas justificaciones; y, (iii) tuvo la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley. Se debe tomar en cuenta que la ausencia de los vocales delegados no limitó ni excluyó la participación de la parte demandada durante todo el proceso.
- 67.** En este contexto, esta Corte observa que el Tribunal no excluyó ni limitó el ejercicio del derecho a la defensa del GAD, a pesar de que no contó con vocales ante el Tribunal, por cuanto participó en todas las diligencias y presentó los recursos que consideró necesarios para precautelar los derechos constitucionales.
- 68.** Adicionalmente, esta Magistratura observa que los vocales del Tribunal de Conciliación y Arbitraje son parte de un órgano colegiado (imparcial) que tiene como propósito resolver, como en este caso, sobre los puntos no conciliados en la negociación de los contratos colectivos. Por ende, aunque los vocales son designados por las partes, estos no son parte procesal. En consecuencia, dichos vocales no ejercen el derecho a la defensa de ninguna de las partes. Así, la falta de vocales designados por la entidad accionante, no implica vulneración de su derecho a la defensa porque estos vocales no son encargados de ejercer tal derecho.
- 69.** En tal virtud, en el proceso de negociación del contrato colectivo de trabajo llevado a cabo por el Tribunal no se vulneró el derecho a la defensa del GAD.

²³ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 135 a 144.

²⁴ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 287 a 231.

²⁵ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 314 a 321.

²⁶ Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Portoviejo, fojas 363 a374.

6.3. Tercer problema jurídico ¿Se vulneró el derecho a ser juzgado en un plazo razonable de la entidad accionante cuando el Tribunal excedió el plazo para dictar el auto que resolvía el recurso de aclaración?

70. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la CRE. Este dispone que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses”. Respecto al plazo razonable, esta Corte ha determinado que “el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva (podría vulnerarse el derecho al plazo razonable en el acceso a la justicia, el debido proceso y en la ejecutoriedad de la sentencia), que puede tener un análisis autónomo”.²⁷
71. En la misma línea, esta Magistratura señaló que el plazo razonable, por tener un contenido propio, podría ser analizado como un elemento autónomo.²⁸ En tal virtud, el análisis que se realizará en el presente caso es del plazo razonable como elemento autónomo.
72. Esta Corte ha indicado que “no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración del plazo razonable pues corresponde hacer un análisis caso a caso atendiendo a sus particularidades en función de los criterios que ha desarrollado esta Corte”.²⁹
73. De esta forma, la jurisprudencia de este Organismo ha establecido que para analizar la posible vulneración del plazo razonable se deben tener en cuenta los siguientes parámetros: i) complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales; y, iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.³⁰
74. En relación con la complejidad del asunto, esta Magistratura ha determinado que se debe observar la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros.³¹

²⁷ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126

²⁸ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 126; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 47.

²⁹ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63; sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr.50

³⁰ CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 63, sentencia 2936-17-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 40

³¹ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 51

75. En el caso *sub judice*, esta Corte observa que la resolución del recurso no revestía complejidad puesto que no había pruebas que evacuar y únicamente existían 2 sujetos procesales. En tal virtud, no se justifica que el recurso haya sido resuelto por fuera del plazo establecido en el inciso tercero del artículo 231 del CT.³²
76. Con respecto a la actividad procesal del interesado, la Corte ha indicado que este criterio se orienta a verificar si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en el impulso de la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso.³³
77. En el caso *sub judice*, este Organismo observa que, desde la interposición del recurso de aclaración, la entidad accionante no impulsó de forma activa la causa, pero tampoco se observa que se hayan incurrido en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso.
78. Por otra parte, esta Corte nota que, conforme lo mencionado en el párrafo 73 *supra*, el Tribunal no actuó diligentemente pues demoró 2 meses en emitir el auto que resolvía el recurso de aclaración.
79. Finalmente, pese a la demora injustificada del Tribunal para resolver el recurso propuesto por la entidad accionante, dicha actuación no afectó la situación jurídica de las partes involucradas en el proceso. Esto, debido a que, incluso resolviendo el recurso en el tiempo estipulado en el artículo 231 del CT, la situación no habría variado pues la resolución de 29 de marzo de 2017 resolvió el fondo de las pretensiones de las partes. Es decir, el recurso de aclaración no podía alterar lo ya resuelto por parte del Tribunal.
80. En consecuencia, esta Corte verifica que la actuación del Tribunal al resolver el recurso de aclaración no vulneró el plazo razonable, como elemento autónomo, de la entidad accionante.

7. 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:

³² Código del Trabajo, artículo 231, inc. 3 “La resolución causará ejecutoria, pero podrá pedirse aclaración o ampliación dentro de dos días, disponiendo de otros dos días el tribunal para resolver”.

³³ CCE, sentencia 1553-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 55, CCE, sentencia 3169-17-EP/22, 14 de diciembre de 2022, párr. 68.

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 2096-17-EP.
2. Disponer la devolución del expediente al Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria jurisdiccional de miércoles 12 de julio de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)