Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021.

CASO No. 790-17-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 acción extraordinaria de protección presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro en contra de la decisión emitida el 17 de febrero de 2017 por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja, dentro del trámite de negociación obligatoria del "Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo" iniciado por el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro. La Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho a la defensa, pero que sí existió una violación al debido proceso en la garantía a la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 23 de junio de 2015, el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro ("**Comité**") presentó ante la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Loja ("**Dirección Regional del Trabajo**") el "Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo"[1], conforme a lo establecido en el artículo 223 del Código de Trabajo ("**CT**"). El 29 de junio del mismo año, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro ("**GAD**") fue notificado con dicho proyecto.

2. El 3 de febrero de 2016, el Comité solicitó a la Dirección Regional del Trabajo que se proceda con lo que dispone el artículo 225 del CT[2].

[1] Cabe indicar que la relación laboral entre el Comité y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro se regulaba por el Décimo Quinto Contrato Colectivo de Trabajo; sin embargo, el Comité consideró que no se le había aplicado, hasta ese momento, los Mandatos Constituyentes en materia laboral aprobados por la Asamblea Constituyente y los decretos ejecutivos dictados en materia laboral colectiva del sector público emitidos a partir de la Constitución del 2008, por tal razón decidieron presentar el proyecto del nuevo contrato colectivo.

[2] Código de Trabajo. Registro Oficial Nº. 167 de 16 de diciembre de 2005, *"Artículo 225. -Trámite obligatorio ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. - Si transcurridos los plazos previstos en el artículo anterior, las partes no se pusieren de acuerdo sobre la totalidad del contrato, el asunto será sometido obligatoriamente a conocimiento y resolución de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, integrado en la forma señalada en el artículo 474 de este Código. El tribunal resolverá exclusivamente sobre los puntos en desacuerdo".*

3. El 12 de febrero de 2016, el Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja ("**Director de Trabajo**") avocó conocimiento de la causa y dispuso que, conforme a los artículos 225 y 227[3] del CT, se notifique al GAD, para que en el término de 3 días presente su contestación, *"*(t)*oda vez que las partes no se han puesto de acuerdo en la totalidad de las cláusulas del Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo"*.

4. El 4 de mayo de 2016, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja ("**Tribunal**"), avocó conocimiento del trámite y dispuso que se lleve a cabo la audiencia de conciliación entre las partes.

5. El mismo 4 de mayo de 2016, el Tribunal constató la imposibilidad de conciliación ante la falta de comparecencia de la parte empleadora y por lo tanto abrió la etapa de indagaciones por el término de 6 días.

6. El 13 de junio de 2016, el Tribunal declaró concluido el término de indagaciones y solicitó que el GAD remita *"los formularios en Formato Excel (CD) e impreso con las respectivas firmas de responsabilidad, la Certificación presupuestaria del contrato colectivo o acta transaccional firmada por la Dirección Financiera del Gobierno Provincial de El Oro y la Autorización del Concejo, para suscribir el contrato colectivo firmada por la Dirección Financiera"*.

7. En providencias de 15 y 22 de agosto, de 29 de septiembre, de 6 de diciembre de 2016; de 4 de enero y de 1 de febrero de 2017, el Presidente del Tribunal dispuso que el GAD remita lo que fue solicitado en providencia de 13 de junio de 2016.

8. En providencia de 10 de febrero de 2017, el Tribunal resolvió declarar en rebeldía al GAD por no presentar lo solicitado en providencias previas, respecto a la certificación presupuestaria.

9. El 17 de febrero de 2017, el Tribunal[4] resolvió, en voto de mayoría, aprobar el Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo, mismo que regularía la relación laboral entre el Comité y el GAD[5].

---

[3] *Ibídem, "Artículo. 227.- Término para contestar. - Recibida la reclamación, el Director Regional del Trabajo respectivo, dentro de las siguientes veinticuatro horas, dispondrá se notifique al requerido concediéndole tres días para contestar"*.

[4] Cabe indicar que, en esta decisión, Verónica Alulima Palacios fue designada como "vocal principalizada" del Tribunal, reemplazando al vocal Diego Picoita Vera.

[5] En el voto salvado emitido por el Presidente del Tribunal, se indicó lo siguiente: *"De conformidad al Art. 17 del Instructivo para la presentación, negociación y suscripción de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales en el sector privado y en el sector público, Acuerdo Ministerial Nro. 0184, previo a proceder emitir el fallo correspondiente dentro del trámite Obligatorio de Negociación colectiva del Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo propuesto por el Comité Central Único de Trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro, es obligación y requisito SINE QUA NON, remitir la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente en concordancia con el Art. 115 del Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas, Art. 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y el artículo 74, numeral 17 del*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

10. En contra de la decisión detallada *ut supra*, el GAD solicitó aclaración y ampliación, la cual fue negada por el Tribunal el 7 de marzo de 2017, y notificada el mismo día.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

11. El 7 de abril de 2017, el prefecto y la procuradora síndica del GAD ("**entidad accionante**"), presentaron la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la resolución dictada el 17 de febrero de 2017 ("**decisión impugnada**").

12. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.

13. El 28 de junio de 2017, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la presente causa, y la sustanciación de esta le correspondió a la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

14. El 16 de agosto de 2017, los señores Edwin Vaca Tandazo y Fabián Jiménez Torres, en las calidades de secretario general y secretario de actas y comunicaciones de la Directiva del Comité, respectivamente, presentaron un *amicus curiae*.

15. Mediante auto de 2 de febrero de 2018, la entonces jueza constitucional Wendy Molina Andrade avocó conocimiento del caso.

16. El 23 de febrero de 2018, la mentada jueza convocó a las partes procesales a una audiencia pública, la cual se llevaría a cabo el 19 de marzo de 2018. Dicha diligencia fue diferida.

17. De manera posterior, la jueza convocó a las partes procesales a una nueva audiencia, misma que se llevó a cabo el 9 de abril de 2018[6].

18. El 12 de abril de 2018: i) Edwin Vaca Tandazo y Fabián Jiménez Torres, en las calidades de secretario general y representante legal del Comité, presentaron un escrito solicitando, principalmente, que se declare sin lugar la demanda; y, ii) Washington Sánchez, por sus propios derechos y en calidad de procurador judicial de Ángel Banegas Morocho, Verónica Alulima Palacios y César Blacio Castillo[7], presentó un escrito indicando que la decisión que se impugna dentro este proceso fue apegada a la Constitución y a la Ley.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Ministerio de Finanzas emite el dictamen presupuestario sobre la Disponibilidad de Recursos Financieros suficientes para cubrir los beneficios económicos y sociales contemplados en el Proyecto Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo, en consecuencia y con la finalidad de garantizar el debido proceso esta Autoridad salva su voto (…)*"*.

[6] A esta diligencia comparecieron las siguientes personas: i) el abogado del GAD; ii) el procurador común de los miembros del Tribunal; iii) el representante de la Dirección Regional del Trabajo de Loja; iv) el representante de la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"); y, v) el abogado patrocinador del Comité.

[7] Los comparecientes fueron miembros del Tribunal que dictó la decisión impugnada.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

19. En escritos presentados el 7 de agosto de 2018 y el 6 de marzo de 2019, Esteban Leopoldo Quirola Bustos y Andrea del Rocío Icaza Paladines, en las calidades de prefecto y procuradora síndica del GAD, respectivamente, solicitaron que se declaren vulnerados los derechos constitucionales del GAD y que se deje sin efecto la decisión que impugnan.

20. El 23 de agosto de 2019, Carlos Alfredo Alvear Burbano, en calidad de patrocinador del prefecto provincial de El Oro, señaló que el caso *sub judice* es excepcional y solicitó que se resuelva el mismo declarando la vulneración de derechos del GAD.

21. El 30 de agosto y 19 de septiembre de 2019, Clemente Bravo Riofrío, en calidad de prefecto del GAD, insistió que se tomen en cuenta las peticiones presentadas en escritos anteriores.

22. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa tuvo un nuevo sorteo el 12 de noviembre de 2019, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.

23. El 3 de diciembre de 2019, el prefecto del GAD presentó un escrito en el que solicitó que el Pleno de este Organismo resuelva lo que corresponda y adjuntó una copia de la sentencia N. 108-18-SEP-CC, señalando que en la misma se resolvió un caso análogo.

24. En un escrito presentado el 12 de febrero de 2020, miembros del Comité solicitaron que se proceda con el trámite respectivo del presente caso.

25. En escritos presentados el 27 de julio de 2020; y, el 2, 9 y 17 de febrero de 2021, el prefecto del GAD solicitó que se considere de manera urgente la resolución del caso.

26. El 12 de enero de 2021, Segundo Benito Mena, en nombre del Comité, solicitó que se adopte una decisión en el presente caso.

27. El 13 de agosto de 2021, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y dispuso se corra traslado a la parte accionada para que presente su informe de descargo, lo cual fue cumplido el 19 de agosto de 2021.

II. Competencia

28. De conformidad con el artículo 94 de la República del Ecuador ("**CRE**"), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

29. La entidad accionante considera que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía a la motivación.

30. En primer lugar, la entidad accionante afirmó que se violó el debido proceso en el conflicto colectivo toda vez que:

> *para que este contrato pueda aplicarse y su ejecución no signifique la inviabilidad de la Institución, hace falta el dictamen presupuestario del Ministerio de Finanzas, algo que NO consta en el proceso. Esta violación al derecho al debido proceso marca una diferencia entre que el GAD pueda seguir existiendo tal y como ha venido haciéndolo o sea una institución que exista solamente para pagar beneficios irracionales a sus trabajadores* (…) *Por ese mismo motivo, como fase de control y racionalización del gasto, la negociación de los contratos colectivos debe ser conocida por el Ministerio de Finanzas.*

31. Para fundamentar dicha alegación, transcribió el voto salvado del presidente del Tribunal y la disposición transitoria tercera del Mandato Constituyente N°. 8, y sostuvo que:

> *se aceptaron todas y cada una de las pretensiones de éstos, sin realizar análisis alguno respecto a la constitucionalidad, legalidad, pertinencia y viabilidad de la aplicación de esa propuesta, sin contar con la autorización del Ministerio de Finanzas conforme lo dispone el artículo 115 del Código Orgánico de Finanzas Públicas, tal como lo demuestra el voto salvado que pronunció su presidente.*

32. A su vez, la entidad accionante aseguró que la decisión impugnada no se encuentra motivada. Para sustentar dicha alegación, transcribió varias cláusulas del Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo.

33. Sobre este punto, la entidad accionante afirmó que la decisión impugnada no cumple con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, toda vez que no se observa que la misma *"se fundamente en los distintos principios y normas constitucionales existentes"* y en normas relacionadas con la contratación colectiva, así como en el artículo 115 del Código Orgánico de Finanzas Públicas.

34. Por otro lado, la entidad accionante alegó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica ya que al emitir la decisión impugnada se habría omitido aplicar lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera contenida en el Mandato Constituyente N°. 8.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

35. Adicionalmente, la entidad accionante indicó que la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía a la motivación *"trae consigo la vulneración de los derechos a la tutela efectiva, imparcial y expedita y a la seguridad jurídica* (…)*"*.

36. Durante la audiencia que se llevó a cabo en este caso, el abogado patrocinador de la parte accionante indicó que las formalidades del proceso colectivo no fueron cumplidas y por lo tanto se vulneró el derecho a la defensa. Sobre este punto, afirmó que no se habría notificado la apertura del término de prueba, motivo por el cual el GAD no pudo presentar pruebas.

37. Finalmente, afirmó que se vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía a la motivación, la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, debido a que en el proceso no se contó con el dictamen del Ministerio de Finanzas respecto a la certificación presupuestaria sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los beneficios económicos y sociales contemplados en el contrato colectivo.

38. Con relación a los argumentos reproducidos, la entidad accionante pretende que la Corte Constitucional acepte la presente demanda y declare vulnerados los derechos previamente referidos.

3.2. De la parte accionada

39. Los miembros del Tribunal de conciliación y arbitraje, por medio de su procurador común, indicaron en la audiencia que el GAD no alegó la falta de notificación de la apertura del término de prueba en su demanda. Por otra parte, se manifestó que las actuaciones del Tribunal estuvieron apegadas a la ley, a las actuaciones y pruebas constantes en el expediente del trámite de negociación del contrato colectivo. Adicionalmente, se afirmó que el GAD no presentó pruebas dentro del proceso y que se requirió en varias ocasiones la información presupuestaria para el cumplimento del contrato pero que no se cumplió con lo ordenado, de tal forma que se declaró en rebeldía al GAD.

40. En su informe de descargo, los miembros del Tribunal pusieron en conocimiento de esta Corte que el señor César Blacio Castillo, quien fue miembro del Tribunal que emitió la decisión impugnada, habría fallecido. Por otro lado, manifestaron, en lo principal, que su decisión no vulneró derechos constitucionales y que la misma fue emitida en apego a la CRE y la Ley de la materia.

41. Por su parte, el Director Regional del Trabajo de Loja, quien ostentaba el cargo de presidente del Tribunal, en su escrito presentado el 20 de agosto de 2021 señaló lo siguiente:

> *El voto salvado, ha cumplido los elementos básicos que el debido proceso –en cuanto valor constitucional–debe asegurar a las partes es la estabilidad respecto de las decisiones adoptadas. De ahí que, si los miembros del Tribunal estuvieran facultados a emitir fallos sin dictamen favorable previo del Ministerio de Finanzas, estas no*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

ofrecerían la certeza que los trabajadores exige del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de las decisiones como tal, más aún, cuando en la parte final de la letra a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, establece que el contrato colectivo de trabajo de una entidad pública, que se celebrare sin dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal.

(…) *se puede observar que el voto salvado del entonces Director Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja, como Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje observó en estricto acatamiento las normas previas, claras y públicas constreñidas en el artículo 74 numeral 17; 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas; y, artículo 17 del Acuerdo Ministerial Nro. 0184* (…).

Por lo esgrimido, se puede concluir que, de conformidad con los artículos 231 del Código del Trabajo y 74 numeral 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las resoluciones de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de contratación colectiva del sector público deben contar con el dictamen favorable previo del Ministerio de Finanzas, considerando que una vez emitidas dichas resoluciones tienen los mismos efectos obligatorios del contrato colectivo de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 232 del Código del Trabajo, motivo por el cual también le es aplicable la consecuencia jurídica prevista en la parte final de la letra a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, según la cual el contrato colectivo de trabajo de una entidad pública, que se celebrare sin dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal.

3.3. Terceros con interés

PGE

42. La representante de la PGE señaló que el proceso que originó la acción extraordinaria de protección vulneró derechos tanto a los trabajadores como al GAD. Al respecto, afirmó que el Tribunal no fue imparcial al tomar la decisión, y que la decisión impugnada no se encontraba motivada, toda vez que no se tomó en cuenta el Mandato Constituyente 8 y distintos acuerdos ministeriales relacionados con la contratación colectiva.

Comité

43. El abogado patrocinador del Comité de trabajadores manifestó que el GAD no estuvo en indefensión, y que incluso en su recurso de aclaración solicitó que se dilucide cómo el GAD iba a pagar ciertos rubros del contrato colectivo.

44. Por otra parte, se recalcó que la decisión impugnada no es un laudo arbitral sino una resolución con fuerza de sentencia y que la acción extraordinaria de protección fue presentada de manera extemporánea, ya que la misma fue presentada 23 días después de la notificación con la decisión que negó la aclaración solicitada por el GAD.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

45. Finalmente, manifestó que nunca se alegó ante el Tribunal de Conciliación la supuesta falta de notificación, por lo que, a su juicio, no existen vulneraciones a derechos constitucionales.

Amicus curiae

46. Los señores Edwin Vaca Tandazo y Fabián Jiménez Torres, en las calidades de secretario general y secretario de actas y comunicaciones del Comité, señalaron, en lo principal, que: i) el fallo del 17 de febrero de 2017 no se trata de un laudo arbitral, conforme a lo establecido en la Ley de Arbitraje y Mediación; ii) la acción extraordinaria de protección es improcedente ya que la demanda habría sido presentada de manera extemporánea y que la misma debió haber sido presentada ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y no directamente ante la Corte Constitucional; y, iii) se declare sin lugar la demanda ya que no cumple los requisitos exigidos por la Ley.

IV. Análisis Constitucional

47. Este Organismo constata que las alegaciones de la entidad accionante se centran en: i) la falta de motivación de la decisión impugnada; y, ii) en una falta de notificación de la apertura del término de prueba dentro del proceso colectivo, que habría impedido que la entidad accionante presente pruebas, de tal forma que este cargo será examinado en relación al derecho a la defensa. Por otra parte, las alegaciones sobre la seguridad jurídica versan sobre la falta de aplicación de normas infraconstitucionales, por lo que dichos cargos no serán tomados en cuenta para este examen. Adicionalmente, este Organismo no constata que el GAD haya proporcionado alegaciones respecto a la tutela judicial efectiva, por lo que descarta su análisis.

48. Cabe indicar, que 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, de tal manera que sus resoluciones tienen carácter jurisdiccional"*[8], y por lo mismo se ha determinado que las decisiones dictadas en dicha materia son susceptibles de acción extraordinaria de protección[9].

49. En función de lo establecido en líneas anteriores[10], la Corte Constitucional se plantea los siguientes problemas jurídicos:

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nº. 1943-12-EP/19, del 25 de septiembre de 2019, párr. 31 y Nº. 86-11-IS/19, del 16 de julio de 2019, párr. 19.
[9] Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nº. 028-11-SEP-CC, Nº. 108- 18-SEP-CC, Nº. 241-12-SEP-CC, Nº. 131-13-SEP-CC, Nº. 098-14-SEP-CC, Nº. 161-14-SEP-CC, Nº. 230-14- SEP-CC, Nº. 176-15-SEP-CC, Nº. 325-17-SEP-CC, Nº. 045-18-SEP-CC, Nº. 065-18-SEP-CC, Nº. 101-18-SEP-CC, y Nº. 1943-12-EP/19.
[10] Cabe indicar que, de la revisión de la demanda, este Organismo constató que la misma fue presentada de manera extemporánea, aspecto que no fue observado en su momento por la Sala de Admisión. Al respecto, se verificó que la demanda fue presentada el 7 de abril de 2017, y la providencia mediante la cual se resolvió el recurso de aclaración y ampliación respecto a la resolución impugnada, fue emitida y

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

4.1. ¿La decisión impugnada vulnera el derecho a la defensa de la entidad accionante?

50. 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 derecho a la defensa. Así, el artículo 76 numeral 7 literales a), b) y c) de la CRE establecen 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*[11].

51. Sobre este punto, la Corte ha señalado que

> (...) *El 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* (...)[12].

52. La entidad accionante sostiene que no se le habría notificado con la apertura de las indagaciones en el proceso colectivo, lo cual le habría impedido presentar pruebas.

53. De la revisión del expediente del proceso de origen, esta Corte pudo constatar que a fojas 161 del expediente del proceso colectivo consta el acta de la audiencia de conciliación, de fecha 4 de mayo de 2016, mediante la cual se dejó constancia de lo siguiente:

> *Asisten a esta diligencia los señores*: (…) *en sus calidades de Miembros del Comité Central único de Obrero del Gobierno Provincial de El Oro, acompañados de su Abogado defensor Vicente Ordoñez* (sic). *Se deja constancia de la inasistencia del señor Delegado de la Procuraduría General del Estado pese a haber sido debidamente notificado, así mismo tampoco comparece a la presente diligencia ningún representante del Gobierno Provincial de El Oro* (…) *Al no ser posible la Conciliación entre las partes por la Ausencia de la parte empleadora GOBIERNO PROVINCIAL DE EL ORO, en amparo del Art. 231 del Código del Trabajo, se abre la etapa de indagaciones en la presente causa por el término de 6 días, a partir de la notificación de la presenta* (sic) *acta, quedando la parte trabajadora debidamente notificada.*

---

notificada el 7 de marzo de 2017, de tal manera que la entidad accionante debió haber presentado su demanda hasta el 4 de abril de 2017. No obstante, la Corte Constitucional no ha considerado que la oportunidad constituye un requisito esencial que configura a la acción extraordinaria de protección (Sentencia Nº. 2159-11-EP/19) y por lo mismo no se ha emitido una excepción a la regla de preclusión respecto a este punto, de tal forma que, encontrándonos en etapa de sustanciación, procede analizar la presunta vulneración de derechos constitucionales al haber sido admitida a trámite la presente demanda.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 789-16-EP/21 del 3 de febrero de 2021, párr. 25.

[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1159-12-EP/19, del 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

54. Respecto de esta acta, se verifica que constan en la misma las firmas de los miembros del Tribunal que la suscribieron, la constancia de que la parte trabajadora compareció a dicha diligencia acompañada de su abogado defensor, y que la misma no contó con la presencia de la parte empleadora, es decir el GAD ni con el delegado de la PGE.

55. Cabe enfatizar que el GAD no compareció a la audiencia de conciliación, de fecha 4 de mayo de 2016, a pesar de que fue debidamente notificado con la respectiva convocatoria de dicha diligencia[13].

56. A fojas 277 del expediente del proceso de origen, consta la providencia de fecha 19 de mayo de 2016, mediante la cual el Presidente del Tribunal señaló, en lo principal, que:

> *Por encontrarse decurriendo el término de prueba con la notificación a la parte contraria se dispone: Tengase* (sic) *en cuenta y se agrega al expediente, lo manifestado en el escrito de prueba presentado por la parte trabajadora signado con el Código 0002407MCH2016, de fecha 11 de mayo de 2016, en 52 fojas. 3) En atención al escrito de prueba presentado por la parte trabajadora signado con el Código 0002431MCH2016 de fecha 12 de mayo de 2016 y por encontrarse decurriendo el termino* (sic) *de prueba con la notificación a la parte contraria se dispone: 1) Que se reproduzca y se agregue al expediente lo manifestado en el numeral 1 y 2 del escrito de prueba que se despacha. 2) Téngase en cuenta lo manifestado en el numeral 3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10 y 3.11, del escrito de prueba que se despacha.*

57. A fojas 278 del expediente, consta la razón de la notificación de dicha providencia al prefecto y procurador síndico del GAD de El Oro, en los correos electrónicos: jquizphe@eloro.gob.ec y juridico@eloro.gob.ec, la cual fue notificada el mismo 19 de mayo de 2016.

58. De manera posterior, a fojas 280 consta una providencia emitida por el presidente del Tribunal, de fecha 8 de junio de 2016, con el cual se convocó a los miembros del Tribunal a una reunión *"a fin de dar por concluido el* ***término de prueba*** *en la presente causa, misma que se llevará acabo (sic) el día lunes 13 de junio de 2016, las 9h30, en las oficinas de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Loja"*.

59. A fojas 282 del expediente, consta la razón de la notificación de la mentada providencia al prefecto y procurador síndico del GAD de El Oro, en los correos electrónicos: jquizphe@eloro.gob.ec y juridico@eloro.gob.ec.

60. Finalmente, a fojas 282 del expediente, consta una providencia del 13 de junio de 2016, mediante la cual el Tribunal dio por concluido el término de prueba. Cabe señalar, que

[13] A fs. 158 del expediente del proceso colectivo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja, consta la providencia mediante la cual se convocó a las partes a la audiencia de conciliación. A su vez, a fs. 159 del mentado expediente, consta la razón de notificación de dicha providencia, la cual fue notificada el 28 de abril de 2016, a las 11h20, al prefecto y procurador síndico del GAD de El Oro, en los correos electrónicos: jquizphe@eloro.gob.ec y juridico@eloro.gob.ec.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

no consta en el expediente que el GAD haya presentado prueba alguna durante este tiempo.

61. De lo expuesto, se evidencia que si bien en la diligencia de 4 de mayo de 2016, mediante la cual se dio apertura a la etapa de indagaciones por 6 días, no contó con la comparecencia del GAD[14], se verifica que la providencia de 19 de mayo de 2016, con la cual expresamente se señala: *"Por encontrarse decurriendo el término de prueba con la notificación a la parte contraria* (…)*"*, sí fue notificada a los correos electrónicos que fueron designados por el GAD, conforme consta en la razón de notificación sentada por la secretaría del Tribunal (detallado en el párrafo 56 *supra*).

62. Asimismo, se desprende que el 13 de junio de 2016, el Tribunal dio por concluido el término de prueba, por lo que colige que el GAD, desde la notificación que tuvo del 19 de mayo de 2016, donde se le puso en conocimiento que se encontraba decurriendo el término de prueba, hasta el 13 de junio de 2016, en donde se dio por concluido dicho término, tuvo más de 6 días para presentar la prueba que consideraba pertinente.

63. Por lo que es claro que no se le privó a la defensa al GAD, ya que contó con el tiempo suficiente para presentar las pruebas que consideraba necesarias, así como de presentarlas en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, lo que deja en evidencia que durante el proceso colectivo no se le dejó al GAD en indefensión. Se debe tomar en cuenta que la falta de comparecencia a la audiencia de conciliación por parte del GAD así como la falta de presentación de pruebas no es atribuible al Tribunal, ya que se le proporcionó las garantías para que pueda comparecer a la misma y presentar lo que consideraba pertinente.

64. Por lo tanto, esta Corte concluye que no se vulneró el derecho a la defensa del GAD.

4.2. ¿La decisión impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación?

65. En lo principal, la entidad accionante considera que la decisión impugnada no se encuentra motivada, puesto que la misma no cumpliría con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, y porque no *"se fundament*(a) *en los distintos principios y normas constitucionales existentes"* y en normas relacionadas con la contratación colectiva.

66. La Corte debe indicar que el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación se encuentra establecido en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE, y dispone que:

[14] Código de Procedimiento Civil, publicado en Registro Oficial Suplemento Nº. 58 del 12 de julio 2005 (actualmente derogado), art. 85.- *"Las providencias que se dicten en el curso de las audiencias y otras diligencias, se considerarán notificadas en la fecha y hora en que éstas se celebren aunque haya faltado alguna de las partes. Tratándose del juicio verbal sumario, cuando una de las partes no hubiere concurrido a la audiencia de conciliación en la que el juez debe abrir la causa a prueba, se notificará en la misma fecha a la parte que no hubiere concurrido a la audiencia con el auto de apertura del término de prueba"*.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

> *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:* (…) *7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:* (…) *l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*

67. Respecto a este derecho, la Corte Constitucional ha manifestado que:

> *la motivación se enmarca dentro de las garantías del debido proceso, misma que se configura como una obligación de los poderes públicos de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que, precisamente en la justificación de sus resoluciones, reposa la legitimidad de su autoridad* (…)[15].

68. De tal forma, al analizar presuntas afectaciones al debido proceso en la garantía a la motivación, este Organismo verificará, al menos: i) si en la decisión impugnada se enunciaron las normas o principios jurídicos en los que se basó para resolver el caso; ii) si las autoridades judiciales explicaron la pertinencia de la aplicación de dichas normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho[16].

69. Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional ha advertido que para que un auto o sentencia se encuentre motivado también debe contener congruencia argumentativa que implica que (i) el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes; y, (ii) la decisión guarde la debida relación entre los alegatos de las partes, los antecedentes del caso y las normas jurídicas aplicadas frente a los hechos del caso[17] .

70. Ahora bien, de la revisión integral de la decisión impugnada se desprende que el Tribunal afirmó lo siguiente:

a. En los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, señala que es competente para resolver el trámite obligatorio, que no se omitió solemnidad alguna, que se revisarán todas las cláusulas del proyecto de contrato colectivo ya que no se habría llegado un acuerdo entre las partes, y que se abrió el término de pruebas por el término de 6 días ante la imposibilidad de llegar a una conciliación. Lo anterior, sobre la base de los artículos 11 numeral 8, 178 numeral 3, 326 numerales 11 y 12, y 225 de la CRE, y artículos 5, 225, 231 y 477 del CT.

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 28.
[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.
[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nº. 1728-12-EP/19, 2 de octubre de 2019, párr. 39 y Nº. 2344-19-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 41.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

b. A partir del séptimo considerando, el Tribunal hace un análisis del principio de legalidad como eje rector de las actuaciones de las instituciones del Estado, de manera posterior se refiere a los fundamentos de hecho y de derecho del GAD, y analiza las excepciones de esta entidad.

c. En el mismo considerando, se refiere al dictamen previo del Ministerio de Finanzas e indica que:

> *El reiterado incumplimiento de la parte empleadora para presentar los cuadros valorativos presupuestarios para cubrir las nuevas obligaciones laborales demandadas por los trabajadores en el proyecto de contrato colectivo, requeridos por el Tribunal bajo prevenciones de ley, han dado lugar a la imposición de sanciones al representante legal, a la Procuradora Síndica y a la Coordinadora de la Secretaría de Finanzas del GAD Provincial de El Oro, por negar la información que* ***debió remitirse al ente rector de las Finanzas Públicas para que genere su dictamen previo a la emisión del fallo de este Tribunal****, lo cual no puede menoscabar la autoridad del Tribunal para emitir su fallo, en razón de que los derechos de los trabajadores son preferenciales en el campo del derecho social* (…) *debiendo el Estado y sus autoridades garantizar a las personas trabajadoras respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas siendo la contratación colectiva un derecho constitucional garantizado.*
>
> (…) *tanto más que el dictamen del Ministerio de Finanzas sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para financiar los incrementos salariales y otros beneficios a convenirse con las organizaciones laborales, según la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas,* ***disposición aplicable al momento en que las partes debían pactar, convenir o celebrar un contrato colectivo, pero que no es aplicable si la aprobación ha sido sometida a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje;*** *del mismo modo que el Art. 74.17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que igualmente prevé para cuando se pacten o acuerden contratos colectivos, pero no cuando el caso ha sido sometido a una instancia donde no se ha conciliado y sólo queda el fallo del Tribunal*. (énfasis agregado)

d. En los considerandos octavo al décimo séptimo, establece la vigencia que debe regir para el contrato (con base en el artículo 248 del CT) y aprueba las cláusulas que no fueron objetadas por la parte empleadora, valorando aquellas que se encontraban en controversia.

e. Finalmente, indicó que las cláusulas del contrato tendrán como límites las disposiciones establecidas en la CRE y los Mandatos Constituyentes Nos. 2, 4 y 8, y los Decretos Ejecutivos Nº. 1701 y 225, y las demás normas conexas en materia laboral y resolvió aprobar el Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo.

71. De lo señalado en el párrafo 71.c, esta Corte observa que el Tribunal realizó el siguiente ejercicio argumentativo:

i. Hubo incumplimiento de la parte empleadora respecto de su obligación de presentar información presupuestaria para cubrir las nuevas obligaciones laborales contenidas

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

en el proyecto de contrato colectivo, la misma que fue requerida por el Tribunal bajo prevenciones de ley.

ii. El GAD Provincial de El Oro no proporcionó información que debió remitirse al ente rector de las Finanzas Públicas para que genere su dictamen previo a la emisión del fallo.

iii. El requerimiento del dictamen del Ministerio de Finanzas sobre la disponibilidad de recursos financieros contenido en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y el artículo 74.17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es aplicable en el momento de pactar o convenir un contrato colectivo, sin embargo, **no es aplicable cuando la aprobación ha sido sometida a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje**.

72. De lo analizado, esta Corte constata una incongruencia en la motivación de la sentencia dado que, el Tribunal por una parte señala que era necesario que se remita información al ente rector de las finanzas públicas para que genere su dictamen previo a la emisión del fallo, inclusive establece que hubo un incumplimiento de la parte empleadora de su obligación de presentar información presupuestaria que fue requerida bajo prevenciones de ley, y por otro lado, concluye que el requerimiento de contar con el mencionado dictamen no era aplicable para el caso ya que la aprobación fue sometida a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

73. En este sentido, se observa que el Tribunal no explicó ni dio razones congruentes o conducentes[18] que justifiquen su conclusión, pues de forma simultánea afirmó que el GAD debía entregar información al ente rector de las Finanzas Públicas para que emita su dictamen **previo a la emisión del fallo**, y concluyó que el requerimiento de este dictamen previo **no era aplicable cuando la aprobación del contrato colectivo era sometida a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje**, **lo cual resulta en una incongruencia en la motivación de la decisión impugnada.**

74. De la misma manera, esta Corte ha podido observar un incumplimiento de los parámetros mínimos que debe contener la motivación de las decisiones jurisdiccionales, ya que el Tribunal:

a) Señala que el requerimiento del dictamen del Ministerio de Finanzas sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para financiar los incrementos salariales y otros beneficios a convenirse con las organizaciones laborales, según la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, es aplicable al momento en que las partes debían pactar, convenir o celebrar un contrato colectivo, pero que no es aplicable si la aprobación ha sido sometida a un Tribunal de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, no enuncia la norma con base en la cual llegó a esta conclusión, únicamente se refiere al cuerpo legal de manera genérica, lo cual

[18] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1651-12-EP/20, de 2 de septiembre de 2020, párr. 94.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

constituye una motivación insuficiente[19], misma que se da cuando se incumplen uno de los criterios que nacen de la propia CRE. Lo cual resulta evidente en este caso, ya que, como se dejó señalado previamente, no se enunció la norma en la que se fundó la conclusión a la que arribó el tribunal.

b) En cuanto al artículo 74.17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Tribunal señala que el mismo es aplicable cuando se pacten o acuerden contratos colectivos, pero no cuando el caso haya sido sometido a una instancia donde no se ha conciliado y sólo queda el fallo del Tribunal, por lo que, en este caso a pesar de que sí enuncia la norma llega a una conclusión sin explicar la pertinencia de la aplicación de la misma al caso concreto, al no proporcionar las razones por las que considera que este requisito no es aplicable en esta instancia.

75. Por lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la motivación de la decisión impugnada no se apegó a los presupuestos mínimos previstos en la letra l), número 7 del artículo 76 de la CRE, y que dicha decisión no contó con un esfuerzo argumentativo congruente.

4.3. Consideraciones Adicionales

76. A esta Corte no le deja de llamar la atención que tanto el GAD como el Tribunal no cumplieron con la obligación de coordinación entre instituciones públicas[20] para hacer efectivo el goce de derechos de los trabajadores, pues con el fin de garantizar los mismos, debían coordinar acciones que permitan que el proceso colectivo cuente con el respectivo dictamen del Ministerio de Finanzas sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para financiar los incrementos salariales y otros beneficios a convenirse en el "Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo".

77. Por lo tanto, este Organismo enfatiza la importancia del cumplimiento de esta obligación por parte de las entidades del Estado e insta que las mismas trabajen de manera coordinada en aras de proteger los derechos reconocidos en la CRE.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **Nº. 790-17-EP**.

[19] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 1320-13-EP/20, de 27 de mayo de 2020, párr. 39.
[20] Constitución de la República del Ecuador, publicada en Registro Oficial Nº. 449 de 20 de octubre de 2008, *"art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución"*. También ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 33-20-IN/21, de 5 de mayo de 2021, párr. 82.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

2. **Declarar** vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía a la motivación contemplado en el artículo 76 número 7 letra l) de la CRE, respectivamente.

3. **Devolver** el expediente al Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja.

4. **Ordenar**, como medidas de reparación:

   a. **Dejar** sin efecto la resolución del 17 de febrero de 2017 dictada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja.

   b. **Retrotraer** el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos, es decir, antes de la emisión de la resolución del 17 de febrero de 2017.

   c. **Disponer**, la conformación de un nuevo Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja, conforme al artículo 225 del CT para que resuelva el trámite obligatorio del "Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo". Adicionalmente, este Tribunal debe tomar en cuenta que, de haber recibido los trabajadores beneficios económicos en razón del "Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo", el GAD de El Oro no podrá exigir su devolución, por lo que se respetará cualquier situación jurídica consolidada de los trabajadores.

   d. **Disponer** que el GAD de El Oro y el nuevo Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja, en función de lo establecido en el artículo 226 de la CRE, coordinen para que el proceso de conflicto colectivo cuente con el dictamen del Ministerio de Finanzas sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para financiar los incrementos salariales y otros beneficios a convenirse en el "Proyecto de Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo".

5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.10.07 08:36:50 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, y Hernán Salgado Pesantes, un voto en contra de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo y dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

SENTENCIA No. 790-17-EP

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín

1. Formulamos este voto salvado porque estamos en desacuerdo con la decisión adoptada en este caso por el voto de mayoría, esto es, con la aceptación parcial de las pretensiones de la demanda en la acción extraordinaria de protección N.º 790-17-EP. Las razones de nuestra discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se sintetizan respetuosamente a continuación.

2. En este caso, la demanda fue presentada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro en contra de la decisión de mayoría del Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Loja por la que se aprobó el Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo en la mencionada prefectura.

3. El voto de mayoría, si bien descartó la alegada vulneración del derecho fundamental a la defensa, declaró la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro.

4. Se declaró la vulneración de la garantía de la motivación en relación a uno de los problemas jurídicos abordados por la resolución impugnada, el relativo a la falta de dictamen previo del Ministerio de Finanzas sobre los beneficios a establecerse en el contrato colectivo.

5. Concretamente, el voto de mayoría esgrime dos razones para sostener la vulneración de la garantía de la motivación en relación a este problema jurídico: la existencia de una contradicción y la falta de fundamentación jurídica.

6. La contradicción se daría entre la afirmación relativa a que el empleador habría incumplido su deber de obtener el mencionado dictamen del Ministerio de Finanzas y la relacionada a que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje no necesitaría de este dictamen para aprobar un contrato colectivo (en la sentencia de mayoría se califica a esta presunta falencia como un caso de incongruencia argumentativa –párr. 72–, falencia que, de existir, correspondería más bien a un caso de incoherencia lógica).

7. Al respecto, nos parece que la propia sentencia de mayoría expone por qué no existe la referida contradicción (párr. 70.c): el tribunal consideró que el referido dictamen era necesario para pactar los beneficios "[…] *pero no cuando el caso ha sido sometido a una instancia donde no se ha conciliado y sólo queda el fallo del Tribunal*". Así, entonces, las afirmaciones del tribunal no son contradictorias porque se refieren a situaciones distintas: según el tribunal, para conciliar se necesitaba el dictamen del Ministerio de Finanzas, no para que el tribunal adopte su decisión. Incluso si se

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

considerase incorrecta conforme al Derecho esa tesis del tribunal, esa hipotética *incorrección* no vuelve a su motivación contradictoria y, por tanto, *insuficiente*.

8. La segunda razón se refiere a que la conclusión de que el tribunal no estaba obligado a contar con el dictamen del Ministerio de Finanzas habría carecido de fundamentación jurídica, por la falta de referencia a una disposición específica de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y porque, si bien se mencionó el artículo 74.17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, se "[…] *llega a una conclusión sin explicar la pertinencia de la aplicación de la misma al caso concreto*" (párr. 74.b del voto de mayoría).

9. Nos parece claro que esta conclusión contó con una fundamentación jurídica que consistió en la siguiente interpretación: como se mencionó en el párrafo 7 *supra*, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje interpretó las normas de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas y el artículo 74.17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el sentido de que exigirían el dictamen del Ministerio de Finanzas exclusivamente para estipular beneficios contractualmente, no para que un órgano jurisdiccional así lo decida.

10. De los párrafos previos se verifica que el propio voto de mayoría contenía la información con la que se podía establecer que la resolución impugnada estaba suficientemente motivada. Este hecho nos lleva a concluir respetuosamente que, más bien, el voto de mayoría evaluó como incorrecta a la motivación de la resolución del Tribunal de Conciliación y Arbitraje al no haber exigido la previa presentación del dictamen del Ministerio de Finanzas. Sin embargo, la Corte ha señalado en múltiples sentencias que la garantía de la motivación no se refiere a la corrección o incorrección del razonamiento judicial, sino, exclusivamente, a su suficiencia[1]. Explícitamente, en el párr. 39 de la sentencia N.º 1906-13-EP/20 (de 5 de agosto de 2020), esta Corte afirmó lo siguiente:

> […] *no se debe confundir el deber de todo órgano jurisdiccional de motivar correctamente sus decisiones, materia de los diferentes recursos del sistema procesal, de la garantía constitucional de la motivación, que se refiere, solo, a motivar suficientemente dichas decisiones, entre otros fines, precisamente para hacer posible dicho control.*

11. Además, en este caso, una eventual incorrección tampoco podría examinarse en relación a otro derecho fundamental. En primer lugar, porque las instituciones públicas no son titulares de derechos fundamentes y solo, excepcionalmente, pueden invocar derechos con contenido procesal, de conformidad a las sentencias de la Corte N.º 838-12-EP/19 y 282-13-JP/19 y, en este caso, no se identifica qué otro derecho de carácter procesal podría estar involucrado.

[1] Así, por ejemplo, en las sentencias N.º 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 47; N.º 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44; y N.º 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 19.2.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

12. Además, el asunto en análisis, es decir, la necesidad de contar o no con el dictamen del Ministerio de Finanzas para que un Tribunal de Conciliación y Arbitraje pueda aprobar un contrato colectivo es un tema que atañe exclusivamente a la aplicación de normas legales, sin relación con disposiciones constitucionales.

13. Finalmente, se debe señalar una situación paradójica que surge de la decisión adoptada por el voto de mayoría: fue el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro quien no gestionó oportunamente la obtención del dictamen del Ministerio de Finanzas y, ahora, esta institución se beneficia de su propia negligencia al aceptarse su pretensión de que se deje sin efecto la resolución que aprobó el Décimo Sexto Contrato Colectivo de Trabajo.

14. En definitiva, por las razones expuestas, consideramos que se debieron desestimar todas las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección en este caso.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2021.10.08 11:26:20 -05'00'

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.10.07 11:44:06 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en la causa 790-17-EP, fue presentado en Secretaría General, el 01 de octubre de 2021, mediante correo electrónico a las 14:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec