

Quito, D.M., 14 de febrero de 2025

## CASO 97-21-IN

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

#### SENTENCIA 97-21-IN/25

**Resumen:** La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra del literal a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 y del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054. Concluye que dichos artículos no son contrarios al derecho a la contratación colectiva.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 14 de octubre de 2021 María Gabriela Molina Menéndez, en su calidad de asambleísta por la provincia de Manabí (“**accionante**”), presentó una demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo<sup>1</sup> en contra de i) el literal a) del artículo 56 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas (“**LRFP**”); ii) el artículo 17 del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184; y, iii) el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054 (“**normas impugnadas**”).
2. En auto de 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión<sup>2</sup> resolvió admitir la demanda y dispuso que la Asamblea Nacional del Ecuador (“**Asamblea Nacional**”), el Ministerio del Trabajo, la presidencia de la República del Ecuador (“**Presidencia**”) y la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) “intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la disposición impugnada”. Adicionalmente, solicitó que los órganos que emitieron las normas remitan los informes y demás documentos que dieron origen a las mismas.
3. El 10 de diciembre de 2021, la Asamblea Nacional remitió los documentos requeridos sobre el origen de las normas. El 21 de diciembre de 2021, la PGE presentó sus argumentos de descargo. El 22 de diciembre de 2021, la Presidencia y la Asamblea Nacional remitieron sus argumentos de descargo. Por último, el 30 de diciembre de

<sup>1</sup> Si bien en su demanda expone que su demanda se interpuso por razones de fondo y de forma, se verifica que sus argumentos se dirigen únicamente a la inconstitucionalidad por el fondo de las normas señaladas.

<sup>2</sup> Estuvo conformado por el ex juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

2021, el Ministerio del Trabajo remitió los documentos requeridos sobre el origen de las normas junto con sus argumentos de descargo.

4. El 4 de febrero de 2025, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa.

## **2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto por el artículo 436 número 2 de la CRE, en concordancia con los artículos 75 y 76 de la LOGJCC.

## **3. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda**

6. La accionante alega la inconstitucionalidad por el fondo de las siguientes normas:

- i) **LRFP. Artículo 56.- CONTRATOS COLECTIVOS O ACTAS TRANSACCIONALES.-** Para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, previstos en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 35 de la Constitución Política de la República las autoridades del trabajo, los directivos de las instituciones contratantes, los organismos de control y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público (“MEF”) cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas:
- a) El Ministro de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público;
- ii) **Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184. Artículo 17.- INFORME DEL MINISTERIO DE FINANZAS.-** Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente, dentro del término de quince días conforme a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley de Modernización.
- iii) **Acuerdo Ministerial MDT-2015-054. Artículo 9.-** Las instituciones del Estado cuyos presupuestos integren o no el Presupuesto General del Estado, en forma previa a la celebración y suscripción de los contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales, deberán obtener informe y dictamen del Ministerio de Finanzas.

Igual requisito deberán observar aquellas entidades de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación esté integrado en el cincuenta por ciento o más instituciones del Estado o recursos públicos.

#### **4. Argumentos de los sujetos procesales**

##### **4.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

7. La accionante considera que las normas constitucionales transgredidas por las disposiciones impugnadas son los artículos 76, 82, 326.13, 326.12, y 424 de la CRE; 225 y 231 del Código del Trabajo y la resolución 10-2017 de 26 de abril de 2017 de la Corte Nacional de Justicia (“CNJ”).
8. Al respecto, señala que es “inconstitucional e incompatible que cuando un contrato colectivo de trabajo, ha sido sometido a conocimiento y resolución de un Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, tenga que obtenerse un dictamen del Ministerio de Finanzas”. En este sentido señala que, conforme a la resolución 10-2017 de la CNJ:

lo resuelto por los Tribunales de conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tiene el carácter de cosa juzgada y no pueden volver a discutirse en un juicio individual de trabajo (...) salvo que, en la acción individual de trabajo se reclame pretensiones que no fueron materia de conocimiento y resolución del conflicto colectivo” (énfasis omitido).

9. Adicionalmente sostiene que:

La Ley Orgánica para la (sic) Finanzas Públicas dispone que para que se proceda a legalizar un contrato colectivo de trabajo, aunque este haya sido ya conocido y resuelto por el tribunal superior de conciliación y arbitraje, debe emitir un dictamen para su legalización, lo que lógicamente es ilegal e inconstitucional, viola el debido proceso y atenta a la seguridad jurídica, por tanto, esa norma es absoluta y totalmente inconstitucional, cuando ya el tribunal superior de conciliación y arbitraje, como juez competente para conocer y resolver el conflicto colectivo, ha conocido y resuelto el texto del contrato colectivo de trabajo, que de acuerdo a la norma legal (Art. 231 del Código del Trabajo) causa ejecutoria (énfasis omitido).

10. Con base en lo expuesto, solicita que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones referidas en la sección 3.

##### **4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional, entidad emisora de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas**

11. La Asamblea Nacional sostiene que “la letra a) del Art. 56 de la [LRFP], se encuentra en plena armonía y compatibilidad con los principios constitucionales y de manera particular con los principios que sustentan el derecho al trabajo”. Considera que dicha

norma no atenta contra la contratación colectiva ni afecta a los conflictos colectivos de trabajo.

12. Aduce que la falta de un informe previo del MEF “ocasionaría una inseguridad en la estabilidad laboral y financiera de los trabajadores, y en los recursos de las instituciones”. Señala que “en ninguna parte de la norma impugnada se dispone que previo a la suscripción de un contrato colectivo de trabajo, debe obtenerse informe favorable del Ministerio de Finanzas para la suscripción del mismo, sino dictamen obligatorio sobre la disponibilidad de recursos financieros”.
13. En suma, considera que el literal a) del artículo 56 de la LRFP es una norma clara, precisa y objetiva que tiene “su lógica y coherencia sobre todo en materia de recursos económicos y financieros necesarios para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos”. Por último, indica que la accionante no ha argumentado de forma clara ni suficiente la vulneración de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

#### **4.3. Argumentos del Ministerio del Trabajo, entidad emisora de los acuerdos ministeriales MRL-2013-0184 y MDT-2015-054**

14. El Ministerio del Trabajo sostiene que “actuó al amparo de las disposiciones Constitucionales, en concordancia con las leyes de la materia, vigentes en las fechas respectivas de cada uno de [los acuerdos ministeriales impugnados]”. En este sentido considera que “no se evidencia que existan actuaciones inconstitucionales por parte de esta Cartera de Estado”.

#### **4.4. Argumentos de la Procuraduría General del Estado**

15. A criterio de la PGE, la accionante no justificó “de manera razonada las eventuales incompatibilidades normativas, que a su criterio, por razones de fondo y de forma existen”, por lo que su acción carece de sustento jurídico.
16. Respecto de las alegaciones de la accionante, la PGE sostiene que “la accionante, ha distorsionado y ha realizado una interpretación extensiva y desatinada, tanto de la letra a) del Art. 56 de la [LRFP], como de la Resolución No. 10-2017”. En este sentido, asegura que el artículo 326 “de ninguna forma se encuentra afectado por ninguna de las normas impugnadas y menos aún que afecte la contratación colectiva”.

#### **4.5. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador**

17. Sobre la acción de inconstitucionalidad *in examine*, la Presidencia argumenta que la interpretación que la accionante da a las normas impugnadas “causa que la [accionante] confunda entre el valor jurídico de la decisión tomada por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y la competencia sobre el manejo de las finanzas públicas, exclusiva del Ministerio de Finanzas, cuyo ejercicio (...) busca brindar sostenibilidad de lo acordado en el contrato colectivo”.
18. Señala que:

[e]l hecho de que un contrato colectivo de trabajo sea puesto en conocimiento de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no significa que su gestión (sic) se agota en ello, y por lo tanto no se requiera el dictamen previo del [MEF] y que hacerlo torne a la norma en inconstitucional. De la letra a) del artículo 56 de la LRFPP, no se desprende que los contratos colectivos que se someten a tales decisiones por ningún motivo se encuentran exentos de cumplir los requisitos determinados en la Ley.

19. Por último, resalta que el artículo 56 de la LRFPP es claro y que, en virtud de dicho artículo, el dictamen favorable del MEF es un requisito *sine qua non* para la vigencia y operatividad de un contrato colectivo. Afirma que este requisito tiene como sentido la “prevención de la sostenibilidad financiera del contrato o acta”.

## 5. Cuestión previa

### 5.1. Control constitucional de normas derogadas

20. Sobre el control abstracto de constitucionalidad, la Corte ha señalado que es competente para realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76 números 8 y 9 de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos: i) unidad normativa<sup>3</sup> o ii) efectos ultractivos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Como ha señalado la Corte, el artículo 76 número 9 de la LOGJCC “prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, pp. 18 y 27 y sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

<sup>4</sup> Como ha señalado esta Corte, el artículo 76 número 8 de la LOGJCC “recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya

21. Al respecto, esta Corte advierte que la disposición derogatoria única del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080, emitido el 11 de junio de 2024 por el Ministerio del Trabajo, y publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 582 de 19 de junio de 2024, derogó en su totalidad al Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184.
22. Al evidenciar que el Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184 fue derogado de forma expresa, corresponde verificar si el artículo 17 del mencionado acuerdo ha sido reproducido en la norma que lo derogó, es decir, en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-080:

Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184	Acuerdo Ministerial MDT-2024-080
<p><b>Artículo 17.- INFORME DEL MINISTERIO DE FINANZAS.-</b> Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente, dentro del término de quince días conforme a lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley de Modernización.</p>	<p><b>Artículo 9. Del dictamen del Ministerio de Economía y Finanzas.</b> Exclusivamente, para el caso de las en las Instituciones y entidades del Estado, Organismos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas (EP) y demás instituciones señaladas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador; o, las del sector privado con finalidad social o pública y en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, <b>dentro del término de (48) cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el Director Regional del Trabajo y Servicio Público, remitirá la documentación al Ministerio de Economía y Finanzas para que emita el dictamen correspondiente dentro del término de quince días,</b> conforme a su facultad otorgada por el numeral 17 del artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el Contrato Colectivo que no cuente con el dictamen presupuestario emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas.</p>

**Fuente:** Cuadro elaborado por la Corte Constitucional

terminado”. CCE, sentencia 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

23. Conforme a lo expuesto, se verifica que el texto del artículo 17 del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184 se reprodujo casi integralmente en el texto del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080. Por lo tanto, este Organismo encuentra que el núcleo de lo dispuesto en el artículo impugnado del acuerdo MRL-2013-0184 se mantiene en el acuerdo vigente MDT-2024-080 y, en consecuencia, existe unidad normativa. En este sentido, corresponde a esta Corte realizar el control de constitucionalidad del art. 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080, en lugar del art. 17 del Acuerdo Ministerial MRL-2013-0184, a la luz de los argumentos de la accionante.

## 6. Planteamiento de problemas jurídicos

24. El control abstracto de constitucionalidad vela por la supremacía constitucional a través de la plena armonía formal y material entre el bloque de constitucionalidad y el resto del ordenamiento jurídico.<sup>5</sup> En esta línea, la acción pública de inconstitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar, en abstracto,<sup>6</sup> la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, al determinar —identificar y eliminar—<sup>7</sup> incompatibilidades entre los preceptos de las normas infraconstitucionales<sup>8</sup> y lo dispuesto en la Constitución.<sup>9</sup>
25. El literal b del numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC prescribe que las demandas de inconstitucionalidad deben contener “[a]rgumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”. De modo que la parte accionante está compelida a cumplir con cierta carga argumentativa que, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, permita a esta Corte pronunciarse con base en un fundamento mínimo a partir del cual sea posible cuestionar suficientemente la presunción de constitucionalidad de la cual goza la normativa impugnada, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 76 de la LOGJCC.
26. Una vez revisados los argumentos plasmados en los párrafos 6 a 10 *ut supra*, este Organismo observa que éstos se refieren a una supuesta incompatibilidad entre el derecho a la contratación colectiva contenido en los incisos 12 y 13 del artículo 326

<sup>5</sup> CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 73; sentencia 65-16-IN/21, 3 de marzo de 2021, párr. 45; sentencia 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párr. 35 y sentencia 20-12- IN/20, 01 de julio de 2020, párr. 149.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21; sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021, párr. 40 y sentencia 26-18-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 96.

<sup>7</sup> CCE, sentencia 46-18-IN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 33 y sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 39.

<sup>8</sup> Actos normativos emitidos por los diferentes órganos estatales con competencia de configuración normativa.

<sup>9</sup> LOGJCC, art. 74. Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 46-18-IN/23, 6 de septiembre de 2023, párr. 43; sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 47 y sentencia 27-12-IN/20, 29 de enero de 2020, párr. 51.

de la CRE<sup>10</sup> y las normas impugnadas. La accionante arguye que, cuando los conflictos, en la negociación de este tipo de contratos, son conocidos por un tribunal de conciliación y arbitraje, el requisito del dictamen favorable del MEF contraría el carácter de cosa juzgada de la resolución. En general, sostiene que el requerimiento de un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo o un acta transaccional es contrario al derecho a la contratación colectiva. Con base en lo expuesto, esta Corte considera oportuno formular el siguiente problema jurídico: **¿El literal a) del artículo 56 de la LRFP, el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 y el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054, son incompatibles con el artículo 326 numerales 12 y 13 de la Constitución, al exigir un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo?**

27. Respecto de las demás normas constitucionales mencionadas en el párrafo 7 *supra*, no se verifica que la accionante haya esgrimido argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales considere que los artículos impugnados vulneran las normas constitucionales mencionadas.

## 7. Resolución de los problemas jurídicos

**7.1. ¿El literal a) del artículo 56 de la LRFP, el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 y el artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054, son incompatibles con el artículo 326 numerales 12 y 13 de la Constitución, al exigir un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo?**

28. El artículo 326 numerales 12 y 13 de la CRE, establecen que:

Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...]

12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley. [...]

29. Ahora bien, de la revisión de los cargos esgrimidos por la accionante, esta Corte identifica dos argumentos principales: i) los artículos impugnados son incompatibles con el derecho a la contratación colectiva debido a que el requisito de un dictamen favorable por parte del MEF contraría el carácter de cosa juzgada de las resoluciones de los tribunales de conciliación y arbitraje; y, ii) los artículos impugnados son

---

<sup>10</sup> Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.

incompatibles con el derecho a la contratación colectiva al exigir un dictamen favorable del MEF previo a su suscripción.

30. Sobre el primer argumento, se observa que las normas impugnadas contemplan y regulan la necesidad de un dictamen favorable del MEF para la validez de un contrato colectivo. Al respecto, del artículo 9 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-080 se desprende que, “**previo a dictarse el fallo**, conjuntamente con los cuadros valorativos, el Director Regional del Trabajo y Servicio Público, remitirá la documentación al Ministerio de Economía y Finanzas para que emita un dictamen correspondiente dentro del término de quince días”. En este sentido, no es posible verificar que los artículos impugnados impliquen una inobservancia del carácter de cosa juzgada de los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje, debido a que el dictamen del MEF es un requisito que deberá cumplirse **previo** a la emisión de dicho fallo. En consecuencia, tampoco se inobserva el numeral 12 del artículo 326 de la CRE, ya que, efectivamente, los artículos impugnados prevén y reconocen la facultad constitucional de los tribunales de conciliación y arbitraje de resolver los conflictos colectivos de trabajo.<sup>11</sup>
31. Ahora bien, sobre el segundo argumento, esta Magistratura considera necesario observar lo indicado en el artículo 286 de la CRE:

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

32. Sobre dicho artículo, este Organismo ha determinado que “es obligación del Estado conducir las finanzas públicas de manera que se garantice la estabilidad económica”.<sup>12</sup> Adicionalmente, resalta que:

---

<sup>11</sup> Esta Corte advierte que la accionante acusa también “la incompatibilidad normativa de las normas antes mencionadas, cuando [un] proyecto de contrato colectivo haya sido conocido y resuelto por un Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje; resolución que conforme lo ha dictaminado la Corte Nacional de Justicia, tiene CATEGORIA DE SENTENCIA, DE ÚLTIMA INSTANCIA Y DE COSA JUZGADA” (sic). Ahora bien, de este argumento, esta Corte infiere que, la accionante hace alusión al supuesto práctico en el que posterior a la emisión de un pronunciamiento favorable de un tribunal de conciliación y arbitraje, se deje sin efecto un contrato colectivo por no contar con un dictamen favorable del Ministerio de Finanzas. Al respecto, es necesario señalar que dicho análisis rebasa el objeto de una acción de inconstitucionalidad de acto normativo por cuanto implicaría que la Corte se pronuncie sobre casos hipotéticos a través de un control abstracto y no sobre la compatibilidad o incompatibilidad de normas infraconstitucionales con el texto constitucional. En este sentido, esta Corte se ve impedida de realizar pronunciamientos de esta naturaleza.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 32-18-IN/24, 8 de febrero de 2024, párr. 42.

[l]a planificación, en el ámbito de la constitución económica y del derecho administrativo económico, se trata de potestades obligatorias o de competencias administrativas atribuidas jurídicamente al gobierno nacional y a los gobiernos locales para disponer de los recursos públicos, asignarlos definiendo sus destinatarios y conseguir determinados objetivos constitucionales que corresponden a la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión de recursos públicos. En suma, el objeto del derecho del gasto y del derecho presupuestario está orientado, el primero, a satisfacer los derechos ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos del Gobierno, y del segundo para regular el presupuesto con la finalidad de que cumpla con los objetivos señalados en la Constitución y la planificación nacional.<sup>13</sup>

33. Esta Corte observa que, conforme dispone el literal a) del artículo 56 de la LRFP, el requisito de un dictamen favorable del MEF previo a la suscripción de un contrato colectivo o un acta transaccional tiene como fin que tanto la entidad contratante como los trabajadores tengan certeza sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir incrementos salariales, beneficios y demás obligaciones que se pacten en dichos instrumentos, así como evitar su incumplimiento y consecuente conflictividad laboral. Al respecto, dicho artículo dispone que el MEF “deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales”.
34. Con relación al artículo 9 del acuerdo MDT-2024-080, se evidencia que dispone los términos en los que se deberá solicitar el dictamen favorable del MEF y en los que el MEF deberá elaborar dicho dictamen. Asimismo, reproduce el último inciso del literal a) del artículo 56 de la LRFP al prescribir que “[s]e tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el Contrato Colectivo que no cuente con el dictamen presupuestario emitido por el [MEF]”.
35. Por último y en línea con lo dispuesto en los artículos señalados en los párrafos 32 y 33 *supra*, el artículo 9 del acuerdo MDT-2015-054 establece quiénes deberán contar con el dictamen del MEF y determina que este deberá obtenerse de forma “**previa a la celebración y suscripción de los contratos colectivos de trabajo**, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales” (énfasis añadido).
36. De la lectura de los mencionados artículos se desprende que son compatibles con el objetivo constitucional de propender a la sostenibilidad, liquidez y estabilidad financiera del Estado, al requerir de una planificación financiera previo contraer obligaciones que signifiquen egresos para el Estado. Específicamente, el literal a) del artículo 56 de la LRFP establece los parámetros que deberá cumplir el MEF para la elaboración del dictamen al indicar que “[l]a institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 44.

salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales”. En este sentido, se verifica que el dictamen responde específicamente a la existencia o no de fondos públicos no temporales para pagar los valores pactados en un contrato colectivo o en un acta transaccional.

- 37.** A su vez, se verifica su compatibilidad con el derecho constitucional a la contratación colectiva, pues justamente la necesidad de un dictamen del MEF sobre la disponibilidad de recursos se encuentra prevista para que las entidades cumplan con las obligaciones adquiridas y que los beneficiarios de un contrato colectivo o un acta transaccional tengan una certeza y previsibilidad sobre dicho cumplimiento, previo a la suscripción del contrato. Esta Corte observa que el mencionado requisito es una herramienta para que el Estado garantice, efectivamente, el cumplimiento de las obligaciones contraídas y adicionalmente se evite la suscripción de contratos y actas que no cuenten con la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que impliquen egresos para el Estado.
- 38.** En conclusión, las normas impugnadas no resultan contrarias al artículo 326 en sus numerales 12 y 13, al no limitar el rol de los tribunales de conciliación y arbitraje ni afectar a la contratación colectiva en ninguna de sus fases. De hecho, este Organismo resalta que los artículos impugnados aportan certeza y previsibilidad a la contratación colectiva y garantizan que las finanzas públicas sean manejadas de manera sostenible, responsable y transparente, procurando la estabilidad económica del Estado y garantizando el cumplimiento de los contratos colectivos.

## **8. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **97-21-IN**.
2. 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 nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, el viernes 14 de febrero de 2025, en la continuación de la sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de febrero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 97-21-IN/25**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez constitucional Alí Lozada Prado**

1. Si bien estoy de acuerdo con la decisión contenida en el voto de mayoría, disiento parcialmente de su justificación como lo expondré a continuación, al igual que lo hice en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional.
2. El voto de mayoría desestimó la inconstitucionalidad de la norma contenida en los artículos 56.a de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, 9 del acuerdo ministerial MDT-2024-080 y 9 del acuerdo ministerial MDT-2015-054. Esta norma condiciona la validez de los contratos colectivos celebrados con instituciones públicas a la emisión del dictamen de disponibilidad de recursos por parte del Ministro de Finanzas y Crédito Público. El voto de mayoría consideró que la norma impugnada no es contraria a la contratación colectiva garantizada por la Constitución.
3. Si bien coincido con la decisión, no estoy de acuerdo con las dos razones esgrimidas en el voto de mayoría para no analizar el primer argumento de la demanda de inconstitucionalidad, relativo a que la norma impugnada desconocería el carácter de cosa juzgada del que gozan los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje cuando estos aprueban los contratos colectivos de trabajo.
4. En primer lugar, según el párrafo 30 del voto de mayoría, no se puede examinar el argumento de la demanda porque “el dictamen [...] es un requisito que deberá cumplirse **previo** a la emisión de dicho fallo [énfasis en el original]”, es decir, porque no deberían existir fallos de tribunales de conciliación y arbitraje que aprueben contratos colectivos de trabajo sin un dictamen previo de disponibilidad de recursos. No estoy de acuerdo con esta razón porque trata a lo dispuesto en la norma impugnada (que el dictamen se emita antes de la aprobación del contrato colectivo) como si fuera un hecho, es decir, como si fuera imposible que esta norma se incumpla (se incurre en la conocida como falacia normativista). Sin embargo, es evidente que esta norma, como cualquier otra, puede incumplirse. Es más, la Corte conoció hace poco un caso en el que esto efectivamente ocurrió (ver sentencia 1094-22-EP/24, de 19 de diciembre de 2024, párr. 1), con lo que se demuestra que la situación planteada en la demanda de inconstitucionalidad no es fácticamente imposible.
5. Y, en segundo lugar, según el voto de mayoría, no es posible analizar el argumento de la demanda porque “rebasa el objeto de una acción de inconstitucionalidad” ya que no se referiría a “la compatibilidad o incompatibilidad de normas

infraconstitucionales con el texto constitucional” (nota al pie de página 12). Sin embargo, no identifiqué la razón por la que se realizó esta afirmación ya que la demanda nunca pide un pronunciamiento sobre una situación concreta, sino que cuestiona, en abstracto, si la norma impugnada contradice a la Constitución, examen que se puede realizar y que, de hecho, realizaré a continuación.

6. En efecto, a pesar de que discrepo de las razones enunciadas en el voto de mayoría para no analizar el primer argumento de la demanda y a las que me referí en los dos párrafos anteriores, considero que, si se lo hubiera hecho, se la habría desestimado. En mi opinión, dicho argumento debía contestarse en un problema jurídico distinto al planteado en el voto de mayoría (que se refería al derecho a la contratación colectiva reconocido en la Constitución), problema jurídico que consistiría en la pregunta de si la norma impugnada es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva (previsto en el artículo 75 de la Constitución). Esto, porque en la demanda se cuestiona el desconocimiento de la cosa juzgada en los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje y tal desconocimiento se daría porque dichos fallos no podrían ejecutarse si previamente no se emitió un dictamen de disponibilidad presupuestaria. Y porque la ejecución del fallo es el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte (ver los párrafos 135 a 137 de la sentencia 889-20-JP/21, de 10 de marzo de 2021).
7. Ahora bien, la mera verificación de que un fallo no puede ejecutarse, no es contrario al mencionado derecho constitucional. Por ejemplo, en el ámbito contencioso administrativo, la inejecutabilidad de las sentencias y sus consecuencias se han regulado desde los años setenta del siglo pasado, y actualmente se lo hace en el art. 331 del Código Orgánico General de Procesos. Además, la Corte también ha establecido supuestos en los que las sentencias constitucionales son inejecutables, sin que ello implique la transgresión del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (ver, por ejemplo, la sentencia 24-22-IS/24, de 17 de enero de 2024, párrafos del 26 al 30).
8. Por lo demás, es razonable concluir que un contrato colectivo con una institución pública no pueda ejecutarse, aun cuando dicho contrato se hubiera aprobado mediante un fallo de un tribunal de conciliación y arbitraje, por la falta de asignación de los fondos públicos para honrar las obligaciones contraídas en el mismo, que es lo que precisamente trata de asegurar el dictamen de disponibilidad presupuestaria. Y, por lo tanto, que el propio fallo de conciliación y arbitraje se torne en inejecutable. En conclusión, no considero que el argumento en examen permita establecer la inconstitucionalidad de la norma impugnada por contrariar al tercer elemento del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

9. Finalmente, cabe realizar una aclaración final: dado que la demanda cuestiona la norma impugnada exclusivamente, y de un modo general, porque afecta a la ejecución de los fallos de los tribunales de conciliación y arbitraje, no por los detalles específicos de la regulación de esta inejecutabilidad, en el presente voto concurrente solo me refiero a esta situación general, no a las particularidades del régimen aplicable. Por lo tanto, el juicio aquí expresado no supone un pronunciamiento sobre los detalles específicos de la regulación de esta inejecutabilidad como, por ejemplo, los relacionados al órgano que la declara o las consecuencias de la misma.
10. En estos términos, expreso mi disidencia respetuosa con el razonamiento incluido en el voto de mayoría, a pesar de estar de acuerdo con la decisión contenida en el mismo.

Alí Lozada Prado  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto concurrente del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 97-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de febrero de 2025, mediante correo electrónico a las 17:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**