

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2024

CASO 1094-22-EP

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

SENTENCIA 1094-22-EP/24

Resumen: La Corte estima una acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias que aceptaron una acción de protección en contra de la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el marco de un conflicto colectivo. Se declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica al concluir que dicha declaratoria no podía ser impugnada en una acción de protección al ser una decisión jurisdiccional.

1. Antecedentes procesales

1. El 23 de enero de 2019 y en voto de mayoría, el correspondiente Tribunal de Conciliación y Arbitraje aprobó un contrato colectivo entre el Ministerio de Defensa Nacional y su Comité Central Único de Trabajadores. Tras realizar una consulta a la Procuraduría General del Estado con relación a la necesidad de contar con el dictamen favorable de disponibilidad de recursos, el Ministerio de Defensa Nacional solicitó que se declare la inejecutabilidad de la decisión del Tribunal de Conciliación y Arbitraje por no haberse contado con el referido dictamen. El 25 de febrero de 2021, una inspectora del trabajo de Pichincha aceptó esta petición y declaró la inejecutabilidad de lo resuelto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
2. El 3 de marzo de 2021, esta última actuación fue impugnada por el mencionado Comité Central Único de Trabajadores mediante una acción de protección.¹ A través de la sentencia de 23 de marzo de 2021, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) resolvió aceptar la acción de protección. En la sentencia de 16 de diciembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Defensa Nacional y confirmó la sentencia de primera instancia.
3. El 20 de enero de 2022, el Ministerio de Defensa Nacional (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de ambas

¹ El proceso fue identificado con el número 17204-2021-00829.

sentencias. En auto de 8 de agosto de 2022, el correspondiente tribunal de sala de admisión admitió a trámite la demanda.

2. Competencia

4. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191.2.d de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De la entidad accionante

5. En su demanda, la entidad accionante solicitó que la Corte Constitucional declare la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación. Además, pide que se dejen sin efecto las sentencias impugnadas.
6. Como fundamentos de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes cargos:
 - 6.1. Las sentencias impugnadas vulneraron el derecho a la seguridad jurídica porque admitieron a trámite y resolvieron una acción de protección planteada en contra de una decisión que sería jurisdiccional.
 - 6.2. Las sentencias impugnadas inobservaron los precedentes contenidos en las sentencias 86-11-IS/19 y 304-13-EP/20 que establecerían “la naturaleza jurídica de este tipo de autos”, así como la imposibilidad de impugnar mediante una acción de protección la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje. En este sentido, argumentó que en las sentencias señaladas la Corte determinó que, por unidad teleológica, los actos debían ser tomados como parte del proceso y, en consecuencia, debían ser considerados como actos jurisdiccionales, por consiguiente, no susceptibles de impugnación a través de una acción de protección.
 - 6.3. La sentencia de primera instancia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque, ante su alegación de la improcedencia de la acción de protección, solo habría mencionado “que el acto impugnado se trata de un acto administrativo y no jurisdiccional, pero en ninguna de sus reflexiones motiva esta conclusión”.

- 6.4.** La sentencia de apelación vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque se habría remitido a la sentencia de primera instancia, pero sin esgrimir una posición crítica o autónoma respecto de ella. Específicamente afirma que la sentencia de apelación es un “copia y pega” de la de primera instancia, incluso “por las mismas faltas ortográficas y mecanográficas de ambas y exactamente las mismas palabras sin considerarlo tampoco como cita”. Finalmente, para demostrar sus afirmaciones transcribe extractos de ambas sentencias.

3.2. De la Unidad Judicial

- 7.** El 6 de septiembre de 2022, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia de Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito presentó su informe de descargo. Argumentó que su sentencia se encuentra debidamente motivada, pues en su sección novena se analizó la naturaleza administrativa del acto impugnado y ratificó dicha calificación.

3.3. Del tribunal de apelación

- 8.** Pese a habérselo requerido, los jueces de la Sala Provincial no presentaron su informe de descargo.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos²

- 9.** En atención al cargo mencionado en el párrafo 6.1 *supra* se plantea el siguiente problema jurídico: Las sentencias impugnadas, ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque habrían resuelto una acción de protección planteada en contra de una decisión jurisdiccional y, en consecuencia, habrían desnaturalizado la mencionada garantía jurisdiccional?
- 10.** Respecto del cargo resumido en el párrafo 6.2. *supra* se formula el siguiente problema jurídico: Las sentencias impugnadas, ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por haber inobservado los precedentes contenidos en las sentencias 86-11- IS/19 y 304-13-EP/20 que impedirían que en una acción de protección se cuestione la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje?
- 11.** En relación al cargo sintetizado en el párrafo 6.3 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: La sentencia de primera instancia, ¿vulneró el derecho al debido

² Esta Corte ha señalado reiteradamente que en una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Por todas, véase el párrafo 16 de la sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020.

proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante debido a que no contiene una motivación suficiente, pues no habría justificado su conclusión de que el acto impugnado es administrativo y no jurisdiccional?

12. Finalmente, en relación con el cargo al que se refiere en el párrafo 6.4 *supra*, se formula el siguiente problema jurídico: La sentencia de apelación, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, debido a que contiene una deficiencia motivacional por insuficiencia, por haberse remitido acríticamente a la de primera instancia?
13. En primer lugar, se responderá el problema jurídico mencionado en el párrafo 10 *supra* porque si efectivamente fueran aplicables al caso los mencionados precedentes, los demás problemas jurídicos no modificarían la consecuencia resultante de su respuesta afirmativa, es decir, que una declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje es incuestionable a través de una acción de protección, por consiguiente, procedería el archivo de la causa, sin realizar consideraciones adicionales.

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. Primer problema jurídico: Las sentencias impugnadas, ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante por haber inobservado los precedentes contenidos en las sentencias 86-11- IS/19 y 304-13-EP/20 que impedirían que en una acción de protección se cuestione la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje?

14. El artículo 82 de la Constitución establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
15. De conformidad con la Constitución (art. 436.1) y la LOGJCC (art. 2.3), las decisiones de la Corte Constitucional constituyen precedentes judiciales vinculantes. Al respecto, se debe señalar que todo precedente en sentido estricto emitido por la Corte Constitucional constituye una fuente del Derecho de origen judicial y su obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales.³
16. La Corte Constitucional, en su sentencia 109-11-IS/20, determinó que el precedente judicial en sentido estricto es producto de la interpretación que el decisor hace del

³ CCE, sentencia 1035-12-EP/20, 22 de enero de 2020, párrafo 17.

ordenamiento jurídico para resolver el caso concreto. En este sentido, desarrolla que “está conectado íntimamente con la motivación de las decisiones judiciales”, puesto que, para obtener la regla del precedente, es imperativo distinguir la *ratio decidendi*, “o sea, el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido”, de las “demás consideraciones contenidas en la motivación” del fallo, esto es, de los *obiter dicta*; y luego identificar, “dentro de la *ratio decidendi* [...] su *núcleo*, es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión”.⁴

17. El accionante sostiene que se habría vulnerado su derecho a la seguridad jurídica porque se habrían inobservado los precedentes constitucionales establecidos en las sentencias 86-11-IS/19 y 304-13-EP/20. A continuación, por lo tanto, esta Corte se referirá a las sentencias a las que se les atribuye contener estos precedentes.
18. La sentencia 86-11-IS/19 se emitió en un caso en el que se demandó el cumplimiento de una sentencia de segunda instancia que estimó una acción de protección. La acción de protección fue presentada por el empleador en contra de un fallo dictado por un Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje que aceptó el pliego de peticiones que los trabajadores presentaron en su contra. Esta Corte declaró inejecutable la sentencia de acción de protección porque las decisiones de los tribunales de conciliación y arbitraje son jurisdiccionales y, en consecuencia, no pueden cuestionarse mediante una acción de protección.
19. Por lo señalado en el párrafo anterior, la sentencia 86-11-IS/19 no podría contener una regla de precedente aplicable al presente caso. Esto, por cuanto el problema jurídico que abordó la misma, relativo a si la sentencia cuyo cumplimiento se exigía era ejecutable o no, no puede coincidir con el problema jurídico que se planteó en la acción de protección, que tuvo como fin determinar y reparar la vulneración de los derechos fundamentales alegados, mas no ejecutar una decisión. Naturalmente, los temas abordados en ambas sentencias pueden estar relacionados, pero, en el caso concreto, no respecto de una eventual regla de precedente, es decir, de la parte final del razonamiento normativo, en la que se concreta la regla en la que el juez subsume los hechos del caso en particular para extraer su decisión (párrafo 16 *supra*).
20. Por su parte, esta Corte identifica que en el caso 304-13-EP/20, la Corte realizó una interpretación del ordenamiento jurídico para la resolución del caso concreto. Dicha interpretación resultó en una regla de precedente, que puede ser reconstruida de la siguiente forma: Si una sentencia de acción de protección analiza la presunta vulneración de derechos constitucionales en un auto de avoco de conocimiento de un

⁴ CCE, sentencia 109-11-IS/20, párrafo 23.

conflicto colectivo de trabajo, *entonces*, dicha sentencia vulnera el derecho a la seguridad jurídica al desnaturalizar a la acción de protección.

21. Este precedente no es aplicable al presente caso en el que se impugna la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un tribunal de conciliación y arbitraje, no un auto de avoco de conocimiento de un pliego de peticiones. Se reitera que el hecho de que la mencionada regla de precedente no sea aplicable a este caso, es decir, que no permita resolverlo de forma directa por una mera subsunción, no significa que no tenga relación alguna con el presente caso.
22. En conclusión, se descarta la alegada vulneración del derecho a la seguridad jurídica por incumplimiento de precedentes.

5.2. Segundo problema jurídico: Las sentencias impugnadas, ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante porque habrían resuelto una acción de protección planteada en contra de una decisión jurisdiccional y, en consecuencia, habrían desnaturalizado la mencionada garantía jurisdiccional?

23. El artículo 82 de la Constitución, citado en el párrafo 14 *supra*, contempla el derecho a la seguridad jurídica. Como lo ha dicho previamente la Corte, si los jueces de garantías jurisdiccionales se apartan de estas competencias de forma irrazonable e invaden arbitrariamente las atribuciones de otros órganos, desnaturalizan las garantías jurisdiccionales e incurren en una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.⁵
24. En el presente caso, la entidad accionante alega que se habría desnaturalizado la acción de protección porque se la habría tramitado y concedido contra la declaratoria de inejecutabilidad emitida por una inspectora del trabajo respecto de lo resuelto por un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que, afirma, sería una decisión jurisdiccional. No es debatible que si se hubiera planteado una acción de protección contra una decisión jurisdiccional esto resultaría contrario al fin de dicha garantía, establecido en el artículo 88 de la propia Constitución pues, para impugnar este tipo de decisiones existe una garantía específica, la acción extraordinaria de protección, cuya competencia, además, está atribuida exclusivamente a esta Corte. En el presente caso, sin embargo, lo que está en discusión es si la actuación impugnada, es decir, la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, es un acto administrativo o un acto jurisdiccional.

⁵ Por todas, véase la sentencia 410-22-EP/23, de 01 de febrero de 2023, párrafo 37.

25. Ambas sentencias emitidas en la acción de protección esgrimieron razones similares para calificar al acto impugnado como administrativo. A continuación, se cita la sección novena de la sentencia de primera instancia que se refiere a estas razones:

NOVENO: [...] mi Autoridad [...] pude establecer que el acto impugnado de fecha 25 de febrero del año 2021, a las 10h32 suscrito por la abogada Gabriela Herdoiza Olalla, lo hizo en su calidad de Inspectora de Trabajo, es decir, como Autoridad Administrativa, más no como Ejecutora del Fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, aclarando además que lo hizo en la sustanciación del expediente Nro. 0011546MTZ2017, es decir, dentro del trámite administrativo con el cual se hizo conocer del proyecto del contrato colectivo presentado por el Comité Central Único de los Trabajadores del Ministerio de Defensa Nacional al amparo de lo previsto en el Art. 224 del Código del Trabajo, pero que no corresponde al proceso jurisdiccional con el cual se inició la reclamación de la negociación del contrato colectivo determinado en el Art. 225 del Código del Trabajo.

26. En oposición, la entidad accionante señaló que la decisión impugnada es jurisdiccional, además del descartado incumplimiento de precedentes, por las siguientes razones:

Es pertinente recalcar que el fallo del contrato colectivo inició a través de un auto de avoco de conocimiento dictado por el señor Inspector de Trabajo, y finaliza con la resolución de archivo, emitido por el funcionario que presida el Tribunal de Primera Instancia, en este caso la Srta. Inspectora de Trabajo de Pichincha; es decir dicho procedimiento tiene una unidad estructural dentro de la normativa procesal contenida en el Código de Trabajo, siendo pertinente recordar que previamente el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, ya dictó el fallo correspondiente en el ejercicio de facultades y competencias, como órgano de justicia en conflictos colectivos; en consecuencia, de conformidad al artículo 491 del Código de Trabajo, corresponde al Ministerio de Trabajo, por intermedio "... de los funcionarios que presidan los tribunales de primera instancia, hacer cumplir los fallos o actas con los cuales se da término a los conflictos colectivos" [...]. En los reclamos colectivos, si bien hay oposición de intereses, el trámite contemplado por el Código del Trabajo es mucho más largo e incluye propiamente una conciliación, que es un procedimiento extenso y de características particulares; donde el Inspector del Trabajo es una autoridad que posee facultades para ejecutar un fallo, y al momento de ejecutarlo se convierte en Juez, y siendo así, posee jurisdicción conforme lo prescribe el Art. 150 del Código Orgánico de la Función Judicial. "Art. 150.- La jurisdicción consiste en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, potestad que corresponde a las juezas y jueces establecidos por la Constitución y las leyes, y que se ejerce según las reglas de la competencia." El Inspector del Trabajo, entonces cumple con los requisitos de: 1) Administrar justicia; 2) Juzgar; y, 3) Ejecutar lo juzgado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje [se omitió el énfasis del original].

27. Por último, es conveniente citar el criterio fijado en la mencionada sentencia 304-13-EP/20:

45. Este auto de avoco de conocimiento del pliego de peticiones está directamente relacionado con el inicio del trámite previsto en los artículos 468 y siguientes del Código de Trabajo para la solución de conflictos colectivos que eventualmente podrían ser

sometidas ante el tribunal de conciliación de trabajo y, por tanto, es un elemento de la unidad teleológica constituida por el proceso que concluye con el pronunciamiento jurisdiccional.

28. En este caso, la Corte verifica que el Comité Central Único de Trabajadores del Ministerio de Defensa Nacional presentó un proyecto de contrato colectivo ante el Ministerio de Trabajo, trámite al que se le asignó el número 0011546MTZ2017. También se constata que, ante la falta de un acuerdo en las negociaciones entre las partes, se presentó una reclamación que fue conocida por el correspondiente Tribunal de Conciliación y Arbitraje, quien aprobó el contrato colectivo. Finalmente, que la correspondiente inspectora de trabajo, dentro del trámite 0011546MTZ2017, declaró la inejecutabilidad de lo resuelto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, siendo esta última decisión la que se impugnó en la acción de protección.
29. Conforme al criterio de unidad teleológica mencionado en el párrafo 27 *supra*, una acción de protección se desnaturaliza si analiza un auto de avoco de conocimiento de un pliego de peticiones que inicia el trámite de un conflicto colectivo de trabajo (ver párrafo 20 *supra*). Si bien esta regla no es aplicable al caso concreto, pues el supuesto de hecho no corresponde al que ocupa a esta sentencia (auto de ejecución y no de avoco), el razonamiento desarrollado en la mencionada decisión es aplicable al presente caso. Por tanto, se debe concluir que el argumento de los jueces que conocieron de la acción de protección, para descartar que la decisión cuestionada era jurisdiccional, relativo a que esta última se emitió dentro de otro proceso, no tiene relación con el objeto de una acción de protección, pues dicha decisión, que declaró la inejecutabilidad del fallo es un elemento de la unidad teleológica y, en esa medida, tienen naturaleza jurisdiccional.
30. Lo anterior sucede, pues es claro que todas las actuaciones mencionadas en el párrafo 28 *supra* están estrechamente vinculadas en torno a un fin: la resolución de un conflicto de trabajo relativo a la celebración de un contrato colectivo; por lo que, desde una perspectiva teleológica, no cabe escindirlas. Nótese que si la Corte estableció (en la sentencia 304-13-EP/20) que un auto de avoco de conocimiento de un conflicto colectivo de trabajo forma parte del mismo proceso que se resuelve con un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, más aún se debe llegar a la misma conclusión respecto de una decisión que, precisamente, declara inejecutable dicho fallo.
31. Este último factor también nos permite concluir que el acto impugnado es jurisdiccional pues solo actos de este tipo pueden afectar la eficacia de otra decisión jurisdiccional (en este caso, de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje). Esto, porque sería inconcebible que una decisión judicial pueda ser dejada sin efecto por un acto administrativo. Si así fuese, la tutela judicial dejaría de ser efectiva pues no podría asegurar ante los órganos administrativos que sus decisiones realmente se

cumplan. Es por este motivo que la jurisdicción se concibe no solo como la potestad de dirimir conflictos, sino también como la de ejecutar lo juzgado.

32. Por último, y aun cuando no sea lo determinante, conviene mencionar que la propia norma que otorga la competencia de ejecutar los fallos resultantes de conflictos laborales se remite a normas propias de las actuaciones jurisdiccionales. Así, cuando el artículo 491 del Código del Trabajo establece que corresponde “al Ministerio de Trabajo, por intermedio de los funcionarios que presidan los tribunales de primera instancia, **hacer cumplir** los fallos o actas con los cuales se da término a los conflictos colectivos” (énfasis añadido) también menciona que “El Código Orgánico General de Procesos regirá en esta materia, en lo que fuere aplicable”.
33. En definitiva, los juzgadores no tenían competencia para conocer y resolver presuntas vulneraciones a derechos constitucionales devenidas de un acto de naturaleza jurisdiccional, por lo que su actuación judicial se apartó irrazonablemente de sus facultades, invadiendo arbitrariamente las atribuciones de la Corte Constitucional. Consecuentemente, al aceptarse la acción se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante al desnaturalizar una garantía jurisdiccional que se distingue de otra, precisamente, porque no procede contra actos jurisdiccionales (i.e. la declaratoria de inejecutabilidad emitida por una inspectora del trabajo respecto de lo resuelto por un Tribunal de Conciliación y Arbitraje).⁶
34. Una vez que se ha establecido la imposibilidad de que la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje sea impugnada mediante una acción de protección resulta innecesario verificar si las sentencias que aceptaron una acción de protección contra una de estas declaratorias estaban suficientemente motivadas, por lo que no se responderán los restantes problemas jurídicos que se plantearon previamente, sino que, en su lugar, se deben establecer las medidas de reparación.

5.3. Tercer problema jurídico: ¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?

35. De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor propendan a dicha reparación.

⁶ LOGJCC, art. 42.

36. Para establecer la forma de reparar el derecho cuya vulneración se estableció en esta sentencia, se debe considerar lo afirmado en la sentencia 843-14-EP/20, de 14 de octubre de 2020, específicamente:

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

37. En el presente caso, es evidente que el reenvío sería inútil por cuanto la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se establece precisamente que este tipo de actos no son susceptibles de ser impugnados en acción de protección, por lo que no es necesaria la emisión de otra providencia en el seno de una acción de protección. Por lo tanto, la presente sentencia fija de manera completa el contenido de una eventual decisión de los jueces de acción de protección, limitándolo a una sola posibilidad: la improcedencia de la demanda.
38. Finalmente, cabe aclarar que esta medida de reparación no puede afectar a las prestaciones recibidas por los trabajadores en ejecución del contrato colectivo, pues las sentencias cuestionadas en esta acción extraordinaria de protección surtían efectos y debían ejecutarse. En este contexto, los efectos de las resoluciones judiciales eran vinculantes para todas las partes, incluida la entidad empleadora, que estaba obligada a dar cumplimiento a las condiciones establecidas en el contrato colectivo. En este sentido, los trabajadores contaban con la expectativa de que la ejecución del contrato colectivo, que había sido debidamente negociado y aprobado, se llevaría a cabo tal como fue pactado y acordado, sin que existiera la posibilidad de que sus derechos fueran modificados de manera retroactiva.
39. Finalmente, de conformidad con lo analizado en esta sentencia, el auto que resolvió la inejecutabilidad del fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje surtirá efectos, a partir de la notificación de esta sentencia.

6. Decisión

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

- 1. Aceptar** parcialmente la acción extraordinaria de protección **1094-22-EP**.

2. **Declarar** que las sentencias emitidas en el proceso 17204-2021-00829 vulneraron el derecho a la seguridad jurídica por desnaturalizar la acción de protección.
3. **Dejar** sin efecto las mencionadas sentencias y ordenar el archivo del proceso 17204-2021-00829. En consecuencia, a partir de la notificación de esta sentencia, surtirá efectos el auto dictado el 25 de febrero de 2021 por la inspectora de trabajo, que declaró la inejecutabilidad del fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
4. **Disponer** que el Consejo de la Judicatura, dentro de los 20 días posteriores a la notificación de esta sentencia, publique, en la parte principal de su página web el contenido de la presente y que difunda la presente sentencia a través del correo institucional o a través de otros medios adecuados y disponibles a todos los operadores de justicia del país. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento integral de la presente medida ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores de haber finalizado el término concedido para tal efecto.
5. **Disponer** que el Ministerio de Trabajo, dentro de los 20 días posteriores a la notificación de esta sentencia, publique, en la parte principal de su página web el contenido de la presente sentencia y que se difunda a través del correo institucional o a través de otros medios adecuados y disponibles a todas sus servidoras y servidores. El Ministerio de Trabajo, a través de su representante legal, deberá justificar documentadamente el cumplimiento integral de la presente medida ante esta Corte dentro de los 5 días posteriores de haber finalizado el término concedido para tal efecto.
6. Notifíquese, publíquese, devuélvase y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, dos votos salvados de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024; la jueza constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa que fue aprobada en esta sesión.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1094-22-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 1094-22-EP/24, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de diciembre de 2024, con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de los motivos que expongo a continuación.
2. La sentencia 1094-22-EP/24 determina que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) y la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”) vulneraron el derecho a la seguridad jurídica del Ministerio de Defensa Nacional (“**Ministerio**”). De acuerdo con la sentencia 1094-22-EP/24, la vulneración de derechos se habría producido debido a que tanto la Unidad Judicial como la Sala aceptaron la acción de protección presentada por el Comité Central Único de Trabajadores del Ministerio (“**Comité**”) en contra de la decisión de 25 de febrero de 2021 (“**acto impugnado**”) en la que una inspectora del trabajo de Pichincha declaró la inejecutabilidad del fallo emitido por un tribunal de conciliación y arbitraje que aprobó un contrato colectivo entre el Ministerio y el Comité.
3. La *ratio decidendi* de la sentencia 1094-22-EP/24 se centra en que el acto impugnado sería un acto jurisdiccional que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la LOGJCC, no podría ser objeto de una acción de protección. Los argumentos de la sentencia 1094-22-EP/24 para sostener dicha postura fueron los siguientes: i) en la sentencia 304-13-EP/20, la Corte Constitucional resolvió que auto de avoco de conocimiento de un conflicto colectivo de trabajo era de tipo jurisdiccional y que se debía aplicar el mismo criterio para el acto impugnado desde una perspectiva teleológica; ii) si el fallo de un tribunal de conciliación y arbitraje es jurisdiccional, entonces el acto impugnado también debería serlo por haber afectado la eficacia del fallo del tribunal de conciliación y arbitraje; y, iii) el artículo 491 del Código del Trabajo se remite a normas propias de las actuaciones jurisdiccionales porque le da la facultad al inspector del trabajo para hacer cumplir las decisiones de los tribunales de conciliación y arbitraje y señala que el COGEP registrará en la materia, en lo que fuera aplicable. Al haber determinado que la declaratoria de inejecutabilidad de un fallo emitido por un tribunal de conciliación y arbitraje es una decisión jurisdiccional y no

administrativa, la Corte, en su sentencia 1094-22-EP/24, declaró la desnaturalización de la acción de protección.

4. Mi disenso radica en que, para declarar que se ha desnaturalizado la acción de protección era necesario identificar que las decisiones adoptadas en el marco de la acción de protección eran contrarias a la naturaleza misma de la acción, es decir, que resulta inaceptable, bajo cualquier interpretación jurídica razonable, considerar como objeto de la acción de protección a la decisión de una inspectora del trabajo a través de la cual se declaró inejecutable un fallo emitido por un tribunal de conciliación y arbitraje. Declarar la desnaturalización de la acción de protección debe ser reservado para las actuaciones más graves, aquellas flagrantemente contrarias a la configuración de esta garantía, al punto que la desvirtúan y generan un daño a la administración de justicia.
5. Ahora bien, según mi criterio, determinar que el acto impugnado es una decisión de tipo jurisdiccional y no administrativa es una cuestión discutible. En efecto, así como la sentencia 1094-22-EP/24 presenta argumentos favorables a tal postura, también existen argumentos de peso en contra de ella, algunos de los cuales fueron considerados por la Unidad Judicial y la Sala. Por ejemplo, tanto la Unidad Judicial como la Sala estimaron que el acto impugnado correspondería con un acto administrativo debido a que fue emitido dentro de un trámite administrativo distinto al proceso jurisdiccional en el que se emitió la respectiva decisión del tribunal de conciliación y arbitraje respectivo.
6. Además, estimo que la sentencia 304-13-EP/20 (invocada entre los argumentos de la sentencia 1094-22-EP/24 para concluir que el acto impugnado se trataría de un acto jurisdiccional) no es aplicable en este caso ya que en dicha decisión no se evaluó la naturaleza de un acto a través del cual un inspector del trabajo declaró la inejecutabilidad de una decisión emitida por un tribunal de conciliación y arbitraje. Asimismo, considero que el hecho de que la decisión de un tribunal de conciliación y arbitraje sea jurisdiccional, no implica automáticamente que las decisiones de un inspector de trabajo en el marco de su ejecución sean también jurisdiccionales. Si bien existe lógica en considerar que los actos de ejecución de una decisión jurisdiccional conservan la naturaleza jurisdiccional de la decisión, considero que no se puede descartar, sin más, la posibilidad de que se trate de un problema de diseño normativo que permita que actos administrativos (de inspectores del trabajo) puedan afectar actos jurisdiccionales (de tribunales de conciliación y arbitraje). La cuestión se complejiza más si se toma en cuenta que, de hecho, el artículo 491 del Código del Trabajo no es suficientemente claro ya que no identifica claramente las competencias de los inspectores del trabajo para hacer cumplir las decisiones de los tribunales de conciliación y arbitraje y, en concreto, no les reconoce la facultad expresa de poder declarar la inejecutabilidad de tales decisiones.

7. Estimo que también es necesario analizar las posibles repercusiones de la sentencia 1094-22-EP/24 para la Corte Constitucional, de la mano con la jurisprudencia existente. En efecto, la postura de la referida sentencia podría implicar que la declaratoria de inejecutabilidad de una decisión de un tribunal de conciliación y arbitraje, emitida por un inspector del trabajo, sea objeto de una acción extraordinaria de protección. En este sentido, identifiqué que la Corte no se ha aproximado de manera uniforme a esta cuestión. Por ejemplo, en el auto de inadmisión de la causa 2731-21-EP, la Corte estimó que una decisión emitida por un inspector del trabajo en el marco de la ejecución de una decisión de un tribunal de conciliación y arbitraje no era objeto de acción extraordinaria de protección. El Tribunal de la Sala de Admisión consideró de manera tajante que “tales actos jurídicos no son judiciales pues no provienen de autoridad jurisdiccional alguna”. Si bien en el caso 2731-21-EP la decisión impugnada no era del mismo tipo que el acto impugnado en este caso, de todas formas evidencia la complejidad al momento de determinar la naturaleza de los actos emitidos en el marco de los procesos ante los tribunales de conciliación y arbitraje y, más aún, en su ejecución.
8. Por todo lo expuesto, considero que la determinación de la naturaleza, administrativa o jurisdiccional, del acto impugnado es discutible, al punto que existen argumentos de peso tanto a favor como en contra de cada una de estas posturas. Algunos de esos argumentos de peso han sido expuestos en la sentencia 1094-22-EP/24 y otros en las decisiones emitidas por la Unidad Judicial y la Sala. Al existir argumentos poderosos tanto a favor como en contra de la consideración de este acto como uno jurisdiccional, según mi criterio, no se debía declarar la desnaturalización de la acción de protección por parte de la Unidad Judicial y la Sala. En efecto, estimo que la falta de certeza en cuanto a la naturaleza del acto impugnado no permite evidenciar que, en el proceso de origen, se haya causado un daño a la administración de justicia que pueda derivar en la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. Por tanto, considero que la sentencia 1094-22-EP/24 debió desestimar la acción extraordinaria de protección, aunque al existir un problema de diseño normativo resulta útil que la Corte haya aclarado finalmente la naturaleza de estos actos. En adelante, la propia Corte y sus Salas de admisión deberán acatar las consecuencias de esta determinación, o bien profundizar la discusión en futuros casos.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 1094-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 23 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 11:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1094-22-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. En sesión de 19 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó, por voto de mayoría, la sentencia 1094-22-EP/24 (“**sentencia de mayoría**”). En ella se acepta la acción extraordinaria de protección presentada por el Ministerio de Defensa Nacional (“**entidad accionante**”) y se declaró la vulneración de la seguridad jurídica, toda vez que las sentencias de primera y segunda instancia aceptaron una acción de protección propuesta contra actos jurisdiccionales. La sentencia de mayoría no dispone el reenvío de la causa al ser inoficioso, pues los actos impugnados no son susceptibles de acción de protección. Finalmente, determina que no se pueden afectar las prestaciones recibidas por los trabajadores en la ejecución del contrato colectivo, ya que tenían la expectativa de que este se ejecute.
2. Respetando la decisión contenida en la sentencia referida, y si bien estoy de acuerdo con aceptar la acción extraordinaria de protección porque se desnaturalizó la acción de protección subyacente, emito el presente voto salvado al considerar que no se reparó adecuadamente a la entidad accionante. A continuación, expongo mi razonamiento.
3. La sentencia de mayoría, en el acápite 5.3, establece que el reenvío es inoficioso. En lo principal, porque la decisión de esta Magistratura contiene la totalidad de la futura decisión del juez constitucional, *i.e.* declarar improcedente la acción de protección. Luego, señala lo siguiente:

[...] cabe aclarar que esta medida de reparación no puede afectar a las prestaciones recibidas por los trabajadores en ejecución del contrato colectivo, pues las sentencias cuestionadas en esta acción extraordinaria de protección surtían efectos y debían ejecutarse. En este contexto, los efectos de las resoluciones judiciales eran vinculantes para todas las partes, incluida la entidad empleadora, que estaba obligada a dar cumplimiento a las condiciones establecidas en el contrato colectivo. **En este sentido, los trabajadores contaban con la expectativa de que la ejecución del contrato colectivo, que había sido debidamente negociado y aprobado, se llevaría a cabo tal como fue pactado y acordado, sin que existiera la posibilidad de que sus derechos fueran modificados de manera retroactiva.**

Finalmente, de conformidad con lo analizado en esta sentencia, el auto que resolvió la inejecutabilidad del fallo dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje surtirá efectos, a partir de la notificación de esta sentencia (énfasis añadido).¹

¹ Sentencia de mayoría, párrs. 38 y 39.

4. Si bien estoy de acuerdo con que una vez notificada la sentencia de mayoría el auto que resolvió la inejecutabilidad del fallo del Tribunal de Conciliación y Arbitraje es el que surtirá efectos, quedando insubsistente el contrato colectivo, discrepo con permitir la ejecución de este contrato mientras estuvieron vigentes las sentencias impugnadas. Ello, porque si la acción de protección era improcedente, la consecuencia lógica es que las situaciones jurídicas que se encontraban vigentes antes de que se proponga la misma son las que deben permanecer en firmes,² sin ser posible hablar de expectativas o beneficiar a los proponentes de una acción de protección desnaturalizada.
5. El artículo 18 de la LOGJCC establece que la reparación integral debe procurar que la persona titular del derecho violado goce y disfrute del derecho de la manera más adecuada posible y que se le **reestablezca a la situación anterior a la violación**. Por tanto, lo que correspondía es que la sentencia de mayoría disponga la devolución de cualquier valor que los actores del proceso de origen hubieren recibido en virtud del contrato colectivo, pues estos únicamente se entregaron en razón de las sentencias que aceptaron una acción de protección improcedente y desnaturalizada, propuesta contra una decisión jurisdiccional pese a que el artículo 42 literal 6 de la LOGJCC lo prohíbe expresamente. Al dejar sin efecto dichas sentencias, correspondía también ordenar la devolución de valores para reparar adecuadamente a la entidad accionante.
6. Con base en lo expuesto, reitero que, a mi juicio, no se puede hablar de expectativas. Lo que en derecho procedía era reparar integralmente a la entidad accionante, ordenando a su contraparte devolver cualquier valor recibido de forma ilegítima, por concepto de la acción de protección que la misma sentencia de mayoría dejó sin efecto.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

² Ver, en similar sentido, CCE, sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022, voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, párr. 25. CCE, sentencia 911-18-EP/23, 22 de noviembre de 2023, voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, párr. 9.

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1094-22-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL