

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2024

CASO 59-21-IN

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

SENTENCIA 59-21-IN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada por razones de fondo en contra del artículo 6 y de la disposición transitoria segunda de la “Ordenanza que regula el pago de la pensión jubilar patronal de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, que hayan prestado sus servicios al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas”. Luego del análisis, este Organismo no encontró que las normas impugnadas sean contrarias al principio de irretroactividad de las normas, así como tampoco al de intangibilidad de los derechos laborales.

1. Antecedentes procesales

1. El 19 de agosto de 2021, Urbano Troya Ramírez, Leonardo Fortunato Peña Varas, Ángel Ventura Palma Arzube, Francisco Raúl Carpio Rodríguez, Carlos Julio Cañarte Obando y Antonio Francisco Mayorga Criollo, por sus propios derechos, (“**accionantes**”) presentaron una acción pública de inconstitucionalidad por razones de fondo en contra del artículo 6 y de la disposición transitoria segunda de la “Ordenanza que regula el pago de la pensión jubilar patronal de las y los trabajadores sujetos al Código de Trabajo, que hayan prestado sus servicios al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas”, publicada en la Gaceta Institucional No. 36, año 1, del 17 de junio de 2014 (“**ordenanza**”).
2. En virtud del sorteo efectuado, el caso correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez. Mediante auto de 10 de septiembre de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional¹ admitió a trámite la acción.² En este mismo auto, se requirió al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas (“**GAD Provincial**”) y a la Procuraduría General del Estado (“**PGE**”) pronunciarse respecto de la demanda, y remitir a la Corte Constitucional la documentación relacionada con el origen de la

¹ Sala de Admisión conformada por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

² CCE, auto de admisión 59-21-IN, 10 de septiembre de 2021. Expediente constitucional fs. 28 a 30. Los accionantes solicitaron, también, como medida cautelar, la suspensión provisional de la norma impugnada. Al respecto, la Sala de Admisión negó el pedido porque, a su criterio, la solicitud no estuvo debidamente sustentada e incumplió el requisito establecido en el numeral 6 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

normativa impugnada.

3. El 21 de octubre de 2021, el GAD Provincial, a través de sus representantes legales, compareció a la causa y se pronunció respecto de la demanda, así también adjuntó información relacionada con la normativa impugnada. Por su parte, el 04 de noviembre de 2021, la PGE compareció con la contestación a la demanda y señaló casillero judicial para notificaciones.
4. El 14 de marzo de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa. En este mismo documento se solicitó al GAD Provincial que informara a esta Corte si la ordenanza se había derogado o reformado desde la presentación de la acción pública de inconstitucionalidad.
5. El 21 de marzo de 2024, el GAD Provincial ingresó a la Corte un escrito en el que informó que la ordenanza no se ha reformado o derogado.

2. Competencia

6. De conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia a lo prescrito en los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción pública de inconstitucionalidad.

3. Normativa impugnada

7. En la demanda, los accionantes acusan la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 6 y de la disposición transitoria segunda de la ordenanza, que señalan:

Art. 6.- Para efectos de la presente Ordenanza, en ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor a la remuneración básica unificada del trabajador en general del año en que se jubile dicho trabajador.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Segunda.- Los ex trabajadores jubilados del Gobierno Provincial del Guayas que estuvieren percibiendo, por concepto de pensión jubilar patronal a la presente fecha, valores superiores conforme lo establecía la Cláusula Trigésima del Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Gobierno Provincial del Guayas y el Sindicato General de Obreros, la misma que se encontraba vigente hasta antes de la revisión del referido contrato, en virtud de lo establecido en el Mandato Constituyente No. 8, mantendrán dichas condiciones, siempre y cuando aquellos ex trabajadores se hayan jubilado antes del 30 de abril de 2009.

4. Alegaciones de las partes

4.1. Fundamentos y pretensión de la acción de inconstitucionalidad

8. Los accionantes alegan que la normativa impugnada contraviene los artículos: 326.2 y 326.13 de la CRE. Así, realizan un recuento del origen de la normativa, y relatan que, en el año 2006, el GAD Provincial suscribió con los trabajadores el Vigésimo Primer Contrato Colectivo, que fue revisado en 2009, momento en el que se incluyó una nueva cláusula contractual que señalaba que para la jubilación patronal se debía observar el artículo 216 del Código del Trabajo (“CT”). Los accionantes indican que el artículo 216.2 del CT establece que para regular la jubilación patronal de los trabajadores de las entidades que conforman el régimen seccional autónomo se deben expedir las ordenanzas correspondientes, pero que en la revisión del contrato colectivo no se establecieron las condiciones que el GAD Provincial debía observar en la ordenanza que debía emitirse, sin perjuicio de lo cual, a su criterio, dicha normativa debía aprobarse de conformidad con los postulados constitucionales. En el caso del GAD Provincial la ordenanza correspondiente se expidió en junio de 2014, que contiene la normativa acusada como inconstitucional.

9. Mencionan que a la fecha de la aprobación de la ordenanza (17 de junio de 2014) ya se había jubilado un “importante número de trabajadores”, quienes percibían su pensión, de acuerdo con la cláusula trigésima del Vigésimo Primer contrato Colectivo, pero que el artículo 6 de la ordenanza estableció un techo a las pensiones jubilares para todos los trabajadores, sin distinguir entre aquellos ya jubilados y aquellos que se jubilarían a partir de la expedición de la normativa impugnada. A decir de los accionantes, este artículo debería aplicarse para las futuras jubilaciones y no para aquellas ya producidas. Esto, en observancia del artículo 326.2 de la CRE, que refiere al principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Adicionalmente, indican que la disposición transitoria segunda de la Ordenanza supone una reducción de la remuneración que percibían al jubilarse para ajustarse a la remuneración básica unificada vigente en el año en el que efectivamente se jubilaron.

4.2. Alegaciones del GAD Provincial

10. El GAD Provincial menciona que, si bien el Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo fue suscrito en el año 2006, luego de la expedición del Mandato Constituyente 8, éste entró en un proceso de revisión. Así, el GAD Provincial señala que, de conformidad con las disposiciones y regulaciones para ese proceso y bajo la dirección del entonces Ministerio de Trabajo y Empleo, se ejecutó la revisión del contrato

colectivo³ a través de un proceso de diálogo, en el que participaron los representantes de esa cartera de Estado, del GAD Provincial y de los trabajadores del Sindicato General de Obreros del Gobierno Provincial del Guayas. El GAD Provincial indica que en todo momento de este proceso se respetaron los principios de negociación colectiva, lo que llevó a la incorporación de una nueva cláusula contractual en la que se estableció que el proceso de jubilación patronal se regiría de acuerdo con el artículo 216 del CT.

- 11.** De tal forma, el GAD Provincial señala que, de acuerdo con su competencia normativa determinada en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) y en consonancia con el artículo 216 del CT, expidió la ordenanza que los accionantes impugnan. Para el GAD la ordenanza:

[...] no vulneran (sic.) ningún principio constitucional, al contrario mantiene armonía con la Constitución de la República del Ecuador y la normativa laboral vigente aplicable al caso en análisis, estas son: la Disposición Transitoria Tercera del Mandato Constituyente No. 8 [...] la Cláusula Trigésima del “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGÉSIMO PRIMER CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, CELEBRADO ENTRE EL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS Y EL SINDICATO GENERAL DE OBREROS DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS”, suscrita el 30 de abril de 2009; y, Art. 216 del Código del Trabajo.

- 12.** Finalmente, el GAD Provincial menciona que el procedimiento para la aprobación y expedición de la ordenanza cumplió el procedimiento establecido en el COOTAD, y destaca la absolución a una consulta planteada por el GAD Provincial al Ministerio de Trabajo,⁴ en la que esa cartera de Estado les indicó que la expedición de la Ordenanza debía llevarse a cabo en observancia a las reglas del artículo 216 del Código del Trabajo.

4.3. Procuraduría General del Estado (“PGE”)

- 13.** Por su parte, la PGE señaló que “la acción carece de sustento jurídico que demuestre que las normas acusadas de inconstitucionalidad violen las disposiciones constitucionales y fundamentales alegadas”, puesto que el GAD Provincial tenía plena competencia para expedir la Ordenanza, y que en esta normativa se observó estrictamente el contrato colectivo de trabajo, el artículo 216 del Código del Trabajo, los informes técnicos y jurídicos pertinentes, e incluso el pronunciamiento del

³ Este proceso concluyó con la suscripción del “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGÉSIMO PRIMER CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO CELEBRADO ENTRE EL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS Y EL SINDICATO GENERAL DE OBRERO DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS” el 30 de abril de 2009.

⁴ Documento incorporado por el GAD Provincial al expediente constitucional de la causa 59-21-IN, fs. 72 a 74.

Ministerio del Trabajo.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. De la demanda presentada, la Corte distingue que el argumento central de los accionantes refiere a que la disposición transitoria segunda de la ordenanza establecería un criterio de aplicación retroactiva para quienes se hubieren jubilado después del 30 de abril de 2009 en adelante. Así, a criterio de los accionantes, esto afectaría el principio de intangibilidad de los derechos laborales, contenido en el artículo 326.2 de la CRE, porque supondría que se aplique el artículo 6 de la Ordenanza a un grupo de personas que ya estaban jubiladas a la fecha de entrada en vigencia de la normativa impugnada (17 de junio de 2014). En consecuencia, la Corte formula el siguiente problema jurídico:

¿La disposición transitoria segunda y el artículo 6 de la ordenanza transgreden el principio de irretroactividad y, en consecuencia, son contrarios al principio de intangibilidad laboral?

15. Por otra parte, en relación con el argumento de los accionantes acusando la presunta incompatibilidad de las normas impugnadas de la Ordenanza con el derecho a la contratación colectiva (artículo 326.13 CRE), esta Corte no encuentra que en su demanda los accionantes señalen cómo la normativa impugnada resultaría contraria al enunciado constitucional.⁵ Al respecto, ha sido reiterado que “los argumentos de la demanda deben demostrar [la] incompatibilidad normativa” que se alega. Esto, porque, de conformidad con el artículo 76.3 de la LOGJCC, se presume la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas y, por tanto, es el accionante quien debe presentar argumentos suficientes para desvanecer la misma.⁶ Así, al no existir argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, “no resulta necesario entrar al fondo de este asunto”⁷ y se afirma que no es posible para esta Corte formular un problema jurídico respecto de la alegada incompatibilidad con el derecho a la contratación colectiva.
16. Sobre esto último, la Corte considera pertinente mencionar que el pronunciamiento contenido en el auto de admisión referente a los cargos formulados por los accionantes es uno preliminar relacionado con la admisibilidad de la acción. En tal sentido, la última valoración sobre los argumentos y cargos expresados en la demanda debe

⁵ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

⁶ CCE, sentencia 79-16-IN/22, 29 de junio de 2022, párr. 53; sentencia 94-15-IN/21, 7 de abril de 2021, párr. 25; sentencias 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 14; sentencia 16-09-IN/20, 28 de octubre de 2020, párr. 51; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 28.

⁷ CCE, sentencia 48-17-IN/23, 16 de agosto de 2023, párr. 28; y sentencia 46-24-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 23; sentencia 63-20-IN/22, 13 de octubre de 2022, párr. 30-32; sentencia 47-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párrs. 28 y 29.

realizarse en la etapa de sustanciación, atendiendo los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional.⁸

6. Resolución del problema jurídico

¿La disposición transitoria segunda y el artículo 6 de la ordenanza transgreden el principio de irretroactividad y, en consecuencia, son contrarios al principio de intangibilidad laboral?

17. El artículo 326.2 de la CRE señala: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”. Sobre este principio, la Corte, también, ha señalado que:

[...] si un derecho constitucional, al momento de su reconocimiento o desarrollo, alcanzó determinado nivel de protección, dicho nivel, no puede ser menoscabado a partir de una regulación normativa. Sin perjuicio de lo anterior, también ha indicado que el ejercicio de derechos constitucionales no puede ser disminuido o no puede efectuarse un retroceso sino es en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución o si se ha justificado en la consecución de otro derecho constitucional o se hayan descartado las demás opciones de optimización de recursos.

Esto quiere decir que, en el contexto de derechos laborales, si se han establecido ciertas condiciones con las cuales se ejercen tales derechos, la regulación que se emita posteriormente no puede alterarlos arbitrariamente, toda vez que afectaría al principio de intangibilidad establecido en el artículo 326 numeral 2 de la Constitución.⁹

18. De acuerdo con la demanda, los accionantes señalan que a la fecha de entrada en vigencia de la ordenanza (17 de junio de 2014) ya existían trabajadores que se encontraban jubilados, pero que la disposición transitoria segunda de esta norma:

[e]stableció que [a] los ex trabajadores jubilados desde el 30 de abril del 2009 en adelante y que se encontraban percibiendo su pensión jubilar, tal como lo dispone la Cláusula Trigésima del Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo, se les debía REDUCIR su remuneración para ajustarse a la remuneración básica unificada vigente en el año en el que se hubiera jubilado.

19. Es decir, a criterio de los accionantes, esto implicaría que a este grupo de ex trabajadores se les aplique retroactivamente, también, el artículo 6 de la ordenanza. Esta circunstancia, a su decir, conllevaría la transgresión del principio de intangibilidad de sus derechos laborales.

⁸ CCE, sentencia 1-19-IN/24, 17 de octubre de 2024, párr.23.

⁹ CCE, sentencia 75-15-IN/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 120 y 121. Criterios similares se han establecido en las sentencias 16-18-IN/21, y 26-18-IN/20.

20. Sobre el principio de irretroactividad, la Corte ha sostenido que se debe examinar la justificación de la aplicación retroactiva de las normas, para establecer su constitucionalidad o no.¹⁰ De esta forma, en primer lugar, se establecerá si las normas impugnadas contienen un criterio de aplicación retroactiva, para así poder determinar si en efecto existe una transgresión al principio de intangibilidad laboral.
21. De los documentos aportados por las partes procesales a la causa, esta Corte observa que, si bien existía un contrato colectivo firmado por el GAD y el Sindicato en 2006 –en el que se reconocía una determinada forma de cálculo para la concesión del beneficio de jubilación patronal– una vez instalada la Asamblea Constituyente, ésta emitió el Mandato Constituyente No. 8 (30 de abril de 2008), que en su disposición transitoria tercera expresamente estableció la revisión de los contratos colectivos del sector público para reajustarlos. En virtud de esta disposición, el GAD Provincial y el Sindicato ejecutaron dicho proceso que tuvo como resultado el contrato revisado, de lo cual conforme consta en el expediente, el 30 de abril de 2009 se suscribió el “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGESIMO PRIMER CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, CELEBRADO ENTRE EL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS Y EL SINDICATO GENERAL DE OBREROS DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS”,¹¹ en el que expresamente se estableció que el beneficio de jubilación patronal se regularía conforme el artículo 216 del CT.¹² De tal forma, y de acuerdo a

¹⁰ CCE, sentencia 60-11-CN/20, de 6 de febrero de 2020, párrs. 95 y 97; sentencia 9-14-IN/22, 02 de noviembre de 2022, párrs. 62 y siguientes.

¹¹ Documento constante en el expediente de la causa 59-21-IN, incorporado de fojas 81 a 101. Este documento tiene como fecha de suscripción el 30 de abril de 2009, y en él consta justamente como antecedente que la revisión del contrato colectivo tiene como finalidad dar cumplimiento a la disposición transitoria tercera del Mandato Constituyente 8. Se describen las identidades de los comparecientes tanto del GAD Provincial como del Sindicato, quienes suscriben el acta conjuntamente con la representante del Ministerio de Trabajo y Empleo.

¹² CT, art. 216: **Jubilación a cargo de empleadores.** - Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La pensión se determinará siguiendo las normas fijadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la jubilación de sus afiliados, respecto de los coeficientes, tiempo de servicios y edad, normas contempladas en los estatutos vigentes al 17 de noviembre de 1938.

Se considerará como "haber individual de jubilación" el formado por las siguientes partidas:

a) Por el fondo de reserva a que tenga derecho el trabajador; y,
b) Por una suma equivalente al cinco por ciento del promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años, multiplicada por los años de servicio.

2. En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año ni inferior a treinta dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 30) mensuales, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de veinte dólares de los Estados Unidos de América (US \$ 20) mensuales, si es beneficiario de doble jubilación.

Exceptúase de esta disposición, a los municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo, quienes regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable [...]. [Énfasis agregado]. Respecto de la

lo señalado conviene profundizar y considerar los siguientes hechos frente a las alegaciones esgrimidas por los accionantes, con la finalidad de establecer el origen y la temporalidad de las normas impugnadas a través de la demanda:

21.1. El 18 de octubre de 2006, tanto el GAD Provincial como su Sindicato de trabajadores, suscribieron el Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo, que en su cláusula trigésima –referente a la jubilación patronal– establecía:

DE LA JUBILACIÓN: El Gobierno Provincial reconoce la Jubilación para cada uno de sus Obreros que cumplan 25 años de labores, sumando el tiempo trabajador por estos en el extinguido Comité de Vialidad del Guayas. Es potestativo del Obrero acogerse o no a la jubilación, hasta tanto el Gobierno Provincial seguirá ocupando sus servicios. Desde enero de 1998, el Gobierno Provincial viene reconociendo a cada uno de los jubilados el 100% del salario unificado mensual, que se encuentra en vigencia como pensión jubilar mensual, siempre y cuando sólo tenga el correspondiente al Gobierno Provincial del Guayas. Para aquellos que en esa fecha ya tengan la jubilación del IESS, tendrán derecho al 70% del salario unificado mensual que está en vigencia. Igual cantidad recibirá cada Obrero por décima tercera y décima quinta pensión. La décima cuarta pensión jubilar se pagará como lo determina la Ley.

21.2. El 30 de abril de 2008 la Asamblea Constituyente expidió el Mandato Constituyente No. 8, que en su disposición transitoria tercera dispuso la revisión obligatoria de todos los contratos colectivos de trabajo suscritos en el sector público.¹³ Dicho mandato estableció que este proceso de revisión debía contar con la participación de empleadores y trabajadores, y ejecutarse bajo la dirección del Ministerio de Trabajo para realizar ajustes a las cláusulas contractuales. Para este obligatorio proceso de revisión se emitió normativa contenida en decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales.¹⁴

21.3. En el caso del GAD Provincial y su Sindicato de trabajadores este proceso de revisión se ejecutó y culminó el 30 de abril de 2009, con la suscripción del “ACTA DE REVISIÓN DEL VIGÉSIMO PRIMER CONTRATO

forma de cálculo establecida en este artículo existe jurisprudencia obligatoria emitida por la Corte Nacional de Justicia.

¹³ **Tercera.-** Las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que se encuentran vigentes y que fueron suscritos por las instituciones del sector público, empresas públicas estatales, organismos seccionales y por las entidades de derecho privado en las que, bajo cualquier denominación, naturaleza o estructura jurídica, el Estado o sus Instituciones tienen participación accionaria mayoritaria y/o aportes directos o indirectos de recursos públicos, serán ajustadas de forma automática a las disposiciones de los Mandatos Constituyentes y regulaciones que dicte el Ministerio de Trabajo y Empleo, en el plazo de ciento ochenta días. [...] El proceso de revisión de los contratos colectivos de trabajo a los que se refiere esta disposición transitoria, en el que participarán empleadores y trabajadores, se hará de manera pública y establecerá claras restricciones a todas las cláusulas en las que se consagran excesos y privilegios [...] Los jueces, tribunales y las autoridades administrativas vigilarán el cumplimiento de esta disposición.

¹⁴ Al respecto, incluso se emitió la sentencia 009-10-SIN-CC.

COLECTIVO DE TRABAJO [...]”. En este proceso, la cláusula trigésima citada *supra* fue revisada y modificada por la siguiente: “En todo lo referente a la jubilación patronal, se estará a lo dispuesto en el Art. 216 del Código del Trabajo, y en cuanto a la jubilación del IESS, se estará a lo preceptuado en la Ley Orgánica del Seguro Social Obligatorio”.

21.4. Posteriormente, el GAD Provincial emitió la ordenanza, que tiene vigencia desde el 17 de junio de 2014, misma que contiene las normas demandadas y que constan citadas expresamente en el párrafo 7 *supra* de esta sentencia.

22. De la lectura de la disposición transitoria segunda de la ordenanza, es posible observar que ésta establece textualmente que para los ex trabajadores jubilados que estuvieren percibiendo como jubilación patronal valores superiores conforme lo establecía la Cláusula Trigésima del Vigésimo Primer Contrato Colectivo de Trabajo, que estaba vigente hasta antes de la revisión del referido contrato –y aclara que dicha revisión se ejecutó por disposición expresa de un mandato constituyente–, se mantendrían dichas condiciones, siempre y cuando se hayan jubilado antes del 30 de abril de 2009, fecha en la que ya operó la revisión del contrato colectivo.
23. De tal forma, esta Corte observa que la disposición transitoria segunda de la ordenanza fijó una determinación temporal para un grupo específico de personas (jubiladas antes del 30 de abril de 2009), y estableció que, en efecto, a quienes se jubilaron antes de la obligatoria revisión del contrato colectivo –llevada a cabo por una disposición expresa del Mandato Constituyente 8– les son aplicables los valores pactados con anterioridad a la revisión ordenada, esto es los valores constantes en la antigua cláusula trigésima del contrato colectivo. De tal forma, contrario a lo señalado por los accionantes, no se aprecia un criterio retroactivo en esta norma, ya que, de hecho, ésta se ciñe expresamente a las fechas límites en las que operó y concluyó el proceso de revisión de cláusulas contractuales colectivas que fueron modificadas por disposición expresa de un mandato constituyente.
24. Incluso, para este Organismo resulta claro –de las propias alegaciones y documentos remitidos por las partes en la sustanciación de esta causa– que, para quienes se jubilaron con posterioridad al 30 de abril de 2009 y hasta el 17 de junio de 2014, les es aplicable lo convenido en la reformada cláusula trigésima del contrato colectivo que fue revisado en aplicación de un mandato constituyente; y que, claramente, estableció que este beneficio laboral debería regirse de conformidad a lo establecido en el artículo 216 del CT. De tal forma, no se aprecia un criterio de retroactividad porque, posterior al 30 de abril de 2009, a quienes se hubieren jubilado ya no les era aplicable la cláusula trigésima del contrato colectivo en la versión anterior a la revisión, sino aquella revisada, y cuya regulación pretende la ordenanza emitida, en contraposición a lo

indicado por los accionantes en sus argumentos.

25. Ahora bien, de la lectura del artículo 6 de la ordenanza se observa que éste determina un valor máximo específico respecto de la pensión mensual de jubilación patronal, estableciendo que aquella no será mayor a la remuneración básica unificada del trabajador en general del año en que se jubile el trabajador. Esta norma, de acuerdo a la lectura, estaría vigente desde la publicación de la ordenanza, por lo que tampoco se observa un criterio de aplicación retroactiva de dicho artículo.
26. Así, de conformidad con lo señalado, esta Corte no encuentra que ninguno de los artículos impugnados contenga un criterio de aplicación retroactiva que consecuentemente permita determinar la transgresión al principio de intangibilidad de los derechos laborales. Sin perjuicio de aquello, es necesario mencionar –en relación con el contenido del artículo 6 de la ordenanza– que, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, no le corresponde a esta Corte verificar si dicho artículo mantiene conformidad con el artículo 216 del Código del Trabajo, dado que aquello corresponde a un asunto infraconstitucional. Tampoco constituye un argumento atendible en esta causa que, a partir de la fecha de revisión del contrato colectivo, sus condiciones iniciales ya no sean aplicables.
27. Esto, dado que en una acción pública de inconstitucionalidad se busca analizar, en abstracto, si la norma impugnada está en contradicción o no con la Constitución, a través de la confrontación material de la disposición con las prescripciones constitucionales alegadas como infringidas. Sin embargo, la competencia de control abstracto de constitucionalidad no abarca la potestad de conocer, analizar y resolver eventuales contravenciones, antinomias o infracciones relativas a normas de jerarquía legal o rango menor,¹⁵ ya que no se busca atacar la legalidad de las diferentes disposiciones jurídicas que se acusan de inconstitucionales.¹⁶
28. Incluso, y de acuerdo con lo señalado, esta Corte nota que las normas impugnadas de la ordenanza persiguen el cumplimiento a lo convenido en el proceso obligatorio de revisión de un contrato colectivo de trabajo, proceso establecido en aplicación del Mandato Constituyente No. 8. Concomitantemente, sobre dichos mandatos la Corte ha sido clara en establecer que estos “tienen rango legal”, de forma que “la inconformidad acerca de la interpretación de un Mandato Constituyente [...] no es objeto de la acción de inconstitucionalidad de conformidad con la Constitución y la ley.”¹⁷

¹⁵ CCE, sentencia 54-19-IN/24, 11 de enero de 2024, párr. 13.

¹⁶ CCE, sentencia 14-18-IN/24, 24 de enero de 2024, párr. 21

¹⁷ Véase las sentencias: 23-17-IN/20, 002-12-SAN-CC, 009-10-SIN-CC, 001-10-SAN-CC, 096-13-SEP-CC y 124-16-SEP-CC. Adicionalmente, véase la sentencia 7-21-IN/24, 22 de agosto de 2024, en la que se indicó: “[...] no corresponde a este Organismo Constitucional pronunciarse respecto de la alegada

29. Así, en el supuesto caso de que existan conflictos de orden general o individual, o la necesidad de análisis de situaciones concretas o particulares en las que se alegue la vulneración de derechos constitucionales por parte de autoridades públicas, o inconformidades con la aplicación de normativa infraconstitucional que regula la jubilación patronal en el GAD Provincial, así como diferencias de cálculo en los montos a percibir, estos deben ser resueltos por las instancias judiciales correspondientes en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales,¹⁸ puesto que a esta Corte no le corresponde dilucidar la conformidad legal entre la aplicación del Mandato Constituyente No. 8, el artículo 216 del CT y la ordenanza.¹⁹
30. En consecuencia, en este caso, la Corte no encuentra una transgresión al principio de irretroactividad, ni al principio de intangibilidad de los derechos laborales.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de acción pública de inconstitucionalidad por el fondo **59-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

incompatibilidad entre el artículo 8 del Mandato Constituyente 2, y los artículos 47 literal i) de la LOSEP y el 108 de su Reglamento [...] razón por la cual se descarta su análisis”.

¹⁸ CCE, sentencia 58-16-IN/21, 28 de julio de 2021, párr. 31.

¹⁹ Asimismo, a través de las sentencias 58-16-IN/21, párrs. 26-31; y, 53-18-IN/22, párrs. 31-39, esta Corte observó alegaciones relativas a una presunta contradicción entre el artículo 216 del CT y varias disposiciones de ordenanzas relacionadas con las condiciones y montos establecidos para el pago de la jubilación patronal, al respecto este Organismo señaló que, si bien la contradicción puede generar una ruptura en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, aquello no es objeto del control abstracto de constitucionalidad, ya que los argumentos se relacionan a una antinomia infraconstitucional.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 14 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 59-21-IN/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con respeto hacia los argumentos expuestos por la jueza ponente, así como hacia las y los jueces y juezas que conforman la mayoría en la sentencia 59-21-IN/24 (en adelante, “la **sentencia**”), me permito disentir de la decisión adoptada. Presento este voto salvado con el propósito de destacar aspectos que, en mi opinión, requieren un análisis más profundo y acorde con los principios constitucionales que rigen la protección de los derechos laborales.

1. Consideración previa

2. Contrario a la sentencia, considero que el verdadero núcleo del debate no radicaba en determinar si la ordenanza es aplicable a los jubilados antes de 2008, ni si están incluidos en lo dispuesto en el Mandato Constituyente, ni en la aplicabilidad del contenido de las renegociaciones de ciertas cláusulas específicas del contrato colectivo y, tampoco, en si el artículo 216 del Código de Trabajo permite regular a los gobiernos autónomos descentralizados en temas relacionados con jubilación patronal.
3. El aspecto crucial para el análisis de la Corte consistía en evaluar si el establecimiento de un techo al pago de la jubilación patronal para quienes se jubilaron entre 2009 y 2014 constituye una afectación indebida a sus derechos laborales. Desde mi perspectiva, la sentencia debió responder si la imposición de este nuevo límite, que aparentemente antes no existía, representa una disminución de un derecho laboral que afecta el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores, reconocido en la Constitución. Además, era necesario cuestionar cuál fue el fin perseguido al establecer este techo y si existían otros medios menos lesivos para alcanzar dicho objetivo, en cumplimiento del principio de proporcionalidad.

2. Sobre la necesidad de un análisis de proporcionalidad

4. Reconozco que es constitucionalmente posible establecer límites al monto a pagar por concepto de jubilación patronal si se persigue un fin legítimo, como la sostenibilidad financiera de un Gobierno Autónomo Descentralizado. Los límites a la jubilación patronal, además, son indispensables para asegurar su sostenibilidad, caso contrario podría convertirse en un derecho reconocido solo en papel, imposible de cumplir. Sin embargo, en el caso bajo análisis, era esencial determinar si la medida adoptada, más

allá de tener un fin legítimo, cumplía con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

5. Así, quienes emitieron la ordenanza en cuestión debieron fundamentar cómo el establecimiento de un techo máximo era una medida necesaria y adecuada para alcanzar el fin legítimo propuesto. Era fundamental conocer cómo se calculaba la jubilación patronal antes de la entrada en vigencia de la ordenanza y si, efectivamente, existieron pensiones que se redujeron a consecuencia de su aplicación y ello implicó una reducción desproporcional a derechos laborales. Si antes no había límite y luego se impuso uno, era necesario analizar si esto constituía una disminución injustificada de un derecho laboral o si, por el contrario, se encontraba justificada.
6. Para dicho fin, hubiera sido fundamental conocer ¿cómo estaban recibiendo la pensión los ex empleados que se jubilaron entre el 30 de abril de 2009 y el 17 de junio de 2014?, ¿existieron pensiones que efectivamente se redujeron con la aplicación de la ordenanza?, ¿cómo se calculaba la jubilación patronal antes de la entrada en vigencia de la ordenanza impugnada?, o si ¿existía un techo en el cálculo de este beneficio laboral antes de la ordenanza?
7. Sin esta información, a mí me resulta imposible determinar si la limitación impuesta es proporcional y persigue un fin legítimo, de acuerdo a las disposiciones constitucionales. La sentencia, a mi juicio, debió profundizar en este aspecto, realizando un análisis de proporcionalidad que valorara si existían argumentos que justificaran esta posible limitación.

3. Sobre el artículo 216 del Código de Trabajo

8. El artículo 216 del Código de Trabajo permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados emitir su propia normativa en materia de jubilación patronal, resultado de procesos de negociación colectiva. No obstante, esta facultad no puede ejercerse en detrimento de derechos laborales ya adquiridos.
9. La introducción de un límite máximo al pago de la jubilación patronal, inexistente antes de la ordenanza impugnada, podría representar una disminución de un derecho laboral y vulnerar el principio de intangibilidad de los derechos de los trabajadores. Aplicar este límite a quienes se jubilaron entre 2009 y 2014 podría implicar una aplicación retroactiva de la norma.
10. Durante el período comprendido entre el 30 de abril de 2009 y el 17 de junio de 2014, los trabajadores se jubilaron, aparentemente, sin la existencia de un tope en el cálculo

de su pensión patronal. La posterior imposición de un techo podría afectar derechos ya adquiridos y generar inseguridad jurídica. Desde mi perspectiva, la sentencia debió analizar si esta medida retroactiva era constitucionalmente admisible y si respetaba los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

--o--

11. A la luz de las consideraciones expuestas, estimo que la sentencia, incluso, podía haber llegado a la misma conclusión respecto de la compatibilidad entre el artículo 6 y la disposición transitoria segunda de la ordenanza impugnada y la norma constitucional. No obstante, era primordial, primero, comprobar que la reducción de la pensión jubilar patronal perseguía una justificación válida y cumplía con el análisis de proporcionalidad. Por esta razón, formulo mi voto salvado.

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 59-21-IN, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:37; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL