

REPÚBLICA DEL ECUADOR



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES UNIVERSIDAD DE POSGRADOS DEL ESTADO

Trabajo de titulación para obtener la Especialización en Derecho con mención en
Abogacía del Estado

Estudio de Caso:

La conciliación en los juicios laborales en instituciones públicas de Zamora Chinchipe
durante los años 2015 y 2016.

Autor: Yorky Anatoly Calva Suárez

Tutora: Dra. Zaira Novoa Rodríguez

Quito, diciembre de 2017



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.035- 2019.

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los veintiocho días del mes de enero del año dos mil diecinueve, **YORKY ANATOLY CALVA SUÁREZ**, portador del número de cédula: 1104441264, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO MENCIÓN EN ABOGACÍA DEL ESTADO (2017)**, Aprobó el Estudio de Caso con el tema: "**LA CONCILIACIÓN EN LOS JUICIOS LABORALES EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ZAMORA CHINCHIPE DURANTE LOS AÑOS 2015 Y 2016**", dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN DERECHO MENCIÓN EN ABOGACÍA DEL ESTADO.**

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.90
Nota Estudio de Caso:	7.80

Nota Final Promedio: 8.35

En consecuencia, **YORKY ANATOLY CALVA SUÁREZ**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firma:

Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL.

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEH CERTIFICO que lo presente es fiel copia del original



Firma

Fecha

AUTORÍA

Yo, Yorky Anatoly Calva Suárez, Abogado, con cédula de ciudadanía 1104441264, declara que las ideas, juicio, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Quito, diciembre de 2017

.....
Yorky Anatoly Calva Suárez
CC. 1104441264

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo de titulación, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, diciembre de 2017



.....
Yorky Anatoly Calva Suárez
CC. 1104441264

ÍNDICE

Acta de grado.....	2
Autoría.....	3
Autorización de publicación.....	4
Índice.....	5
Título.....	6
Resumen.....	6
Palabras Clave.....	7
Introducción.....	7
Desarrollo.....	9
I. Visión de Zamora Chinchipe y el problema objeto de estudio.....	9
II. Investigación de campo	11
2.1. Análisis de juicios laborales con intervención de instituciones públicas en la provincia de Zamora Chinchipe en los años 2015 y 2016, uso de la conciliación.	11
2.1.1. Instituciones con personería jurídica propia.....	12
2.1.2. Instituciones sin personería jurídica propia.....	18
2.2. Análisis de entrevistas.....	19
III. Conciliación como forma extraordinaria de terminación de juicio.....	27
3.1. La conciliación laboral en la administración pública.....	30
3.1.1. Requisitos.....	33
3.1.2. Impedimentos y Prohibiciones.....	36
Conclusiones.....	38
Fuentes bibliográficas.....	40

TUTULO

La conciliación en los juicios laborales en instituciones públicas de Zamora Chinchipe durante los años 2015 y 2016.

RESUMEN

El estudio de la conciliación como una forma extraordinaria de terminación del proceso judicial y la posibilidad de su uso en los conflictos judiciales que involucran a instituciones públicas, genera un debate de criterios y posiciones respecto de su procedencia, de la existencia de requisitos y los posibles beneficios para la administración pública.

En forma generalizada la conciliación ha sido utilizada como sinónimo de mediación, transacción; hecho que dificulta una comprensión del ámbito de aplicación de esta figura jurídica y la proliferación del *habitus* y la creencia de la imposibilidad de conciliar y más aún de una supuesta obligación, de quienes ejercen el patrocinio del estado, de agotar recursos e instancias en cada proceso judicial.

El Código Orgánico General de Procesos permite, y obliga al juez inclusive, a proponer acuerdos de conciliación en cualquier momento del proceso, sin perjuicio de la etapa formalmente establecida para dicho efecto en la audiencia preliminar o en la primera etapa de la audiencia única, según corresponda a cada tipo de procedimiento. (COGEP art. 294.4).

Como señala Víctor Genaro Jansen (s/f: 14) la conciliación es un procedimiento no adversarial, en la que un tercero imparcial propone fórmulas de solución sin llegar a imponerlas, es decir queda a disposición de las partes aceptar o no las propuestas.

El presente trabajo establece diferencias sustanciales entre la transacción y la conciliación que deben ser consideradas por los operadores de justicia y las entidades públicas a fin de evaluar la pertinencia de su aplicación en cada uno de los procesos judiciales en materia laboral especialmente.

PALABRAS CLAVE: conciliación, juicio laboral, estado en juicio laboral, solución alternativa de conflictos.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se ha guiado por dos preguntas de investigación planteadas en el plan de investigación para establecer posibles impactos en la administración pública por el uso de la conciliación en juicios laborales; así como determinar en lo posible la aceptación que tiene el uso de medios alternativos de solución de conflictos.

Las preguntas de investigación en conjunto con los objetivos establecidos han permitido concretar de forma satisfactoria este trabajo que pone de manifiesto circunstancias, criterios y hechos de la realidad de la administración pública como el *habitus* en los servidores públicos respecto del uso de la conciliación en juicios laborales.

Lo que influye de modo decisivo en la utilización o no de medios amigables para solucionar los conflictos laborales, el uso de la conciliación en este escenario es apreciado a través de datos estadísticos proporcionados por la Procuraduría General del Estado.

Previo a iniciar con el análisis del objeto de estudio planteado se describe brevemente la circunscripción territorial delimitada para esta investigación, con la finalidad de crear una concordancia entre el tema de la investigación y su contenido, esto permite que el lector pueda enfocar el problema de estudio en la realidad de la provincia de Zamora Chinchipe.

Seguidamente se presenta la investigación de campo en la que se incluye el análisis de casos en los que la administración pública ha llegado a conciliar para poner fin al conflicto laboral. De modo que se pueda determinar criterios claros sobre la aplicación de la conciliación por parte de las entidades públicas.

La investigación de campo se completa con la aplicación de entrevistas a diferentes actores del sistema de justicia, por una parte se ha entrevistado a jueces que conocen casos de índole laboral en la provincia de Zamora Chinchipe; son muy importantes los criterios expuestos por los procuradores síndicos de los GAD municipales de la provincia de Zamora Chinchipe y del procurador síndico del GAD provincial ya que

estas instituciones reúnen la mayor proporción de juicios laborales en los que se involucra al Estado.

Las entidades sin personería jurídica propia también han sido consideradas para la aplicación de entrevistas sin embargo se ha privilegiado a aquellas que presentan casos laborales como el Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y SENAGUA principalmente. La investigación de campo presenta además, los criterios de los abogados de Contraloría General del Estado respecto del problema objeto de estudio.

La información obtenida a través de la investigación de campo es relacionada con aportes doctrinarios y conceptuales sobre la conciliación en los juicios laborales que involucran a la administración pública para determinar su pertenencia, la existencia de requisitos, y las posibles limitaciones y prohibiciones.

Finalmente se presentan las conclusiones a las que el autor ha podido arribar una vez agotado el contenido propuesto desde el plan de investigación.

DESARROLLO:

I. Visión de Zamora Chinchipe y el problema objeto de estudio

Considero de suma importancia iniciar el presente trabajo dando a conocer al lector breves características de la circunscripción territorial en la cual se ha delimitado esta investigación; así, que debemos indicar que Zamora Chinchipe es la más austral de las provincias amazónicas, ubicada en el sur-oriente de la Amazonía ecuatoriana, que limita con la provincia de Morona Santiago al norte; con la provincia de Loja al oeste; y con Perú al sur y este.

La creación de esta provincia data del 10 de noviembre de 1952, constituyéndose en la décima sexta provincia del país, al desmembrarse de la Provincia de Santiago Zamora. Administrativamente se encuentra dividida en nueve cantones: Centinela del Cóndor, Chinchipe, El Panguí, Nanagaritza, Palanda, Paquisha, Yacuambi, Yantzaza y Zamora.

Según el censo de población y vivienda en Ecuador del año 2010 el territorio zamorano chinchipense cuenta con una población de 91.376 personas, por lo que ocupa el tercer puesto entre las provincias con menor población del país junto con Pastaza y Galápagos, que ocupan los lugares segundo y primero respectivamente.

En la población de Zamora Chinchipe habitan cinco grupos raciales primero destacamos la presencia de los primeros habitantes de estos territorio como es la nacionalidad shuar; luego las personas de raza mestiza y blanca oriundos en su gran mayoría de la provincia de Loja; la etnia Saraguro también cuenta con importantes asentamientos en esta provincia, quienes migraron juntamente con los mestizos a finales del siglo XIX; el pueblo afrodescendiente y puruha completan la amalgama demográfica que forma la provincia de Zamora Chinchipe.

El petróleo, no tiene representatividad económica en la provincia, pero la explotación de recursos naturales es una importante fuente de desarrollo económico, las mayores industrias de extracción en la provincia están conformadas por la minera, maderera y agrícola (piscicultura, avicultura, etc.); la prestación de servicios públicos en calidad de funcionarios o empleados públicos es una de las principales fuentes de trabajo en relación de dependencia, Su economía se complementa con el comercio, el turismo, la agricultura y la pequeña empresa.

Según datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-Indicadores Laborales Septiembre 2017, publicados por el INEC, el 3,9% de la actividad laboral nacional corresponde a la generada por la administración pública.

Respecto de la provincia de Zamora Chinchipe se determina que 25029 personas poseen un trabajo remunerado. De ellos el 26.16% (6550 personas) mantiene relación de dependencia con el Estado frente al 73.84% (18479 personas) que posee un trabajo autónomo o es empleado privado.

Refiriéndonos al objeto de estudio cabe mencionar que los procesos judiciales de la provincia de Zamora Chinchipe se distribuyen en las diferentes circunscripciones territoriales determinadas por el Consejo de la Judicatura, específicamente respecto de los asuntos laborales, encontramos la Unidad Judicial Multicompetente con sede en Zumba que es competente para conocer y resolver los conflictos de los cantones Palanda y Chinchipe; la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en Zamora que atiende los conflictos del cantón Zamora; la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Centinela del Cóndor que conoce los procesos de los cantones Centinela del Cóndor, Nangaritza y Paquisha; La unidad Judicial Multicompetente con sede en el Canton Yantzaza con competencia en los cantones Yacuambi y Yantzaza; y la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón El Pangui que conoce los casos suscitados en el cantón El Pangui.

II. Investigación de campo

La investigación de campo realizada en el presente trabajo, se concentra en la aplicación de entrevistas a jueces que tienen a sus cargo el conocimiento de procesos en materia laboral en la provincia de Zamora Chinchipe, es decir nos referimos a los jueces multicompetentes civiles ya que en la provincia no existen unidades judiciales especializadas en materia laboral. Para tener una visión del problema objeto de estudio desde la perspectiva de la administración de justicia.

Asimismo, la aplicación de la entrevistas estructuradas, a los procuradores síndicos de los GAD municipales y provincial de Zamora Chinchipe quienes son parte procesal en los juicios laborales que representa la mayor carga procesal al referirnos a conflictos judiciales que involucran al Estado.

No podemos dejar de lado, a las instituciones que no poseen personería jurídica propia que han sido involucradas en procesos judiciales de índole laboral especialmente el Ministerio de Salud Pública y ministerio de Educación.

Las entrevistas se complementa con la revisión y análisis de casos en los que se ha llegado a conciliar, este análisis nos ayudará a entender cómo opera la conciliación y los requerimientos mínimos exigidos para su perfeccionamiento y aprobación.

2.1. Análisis de juicios laborales con intervención de instituciones públicas en la provincia de Zamora Chinchipe en los años 2015 y 2016, uso de la conciliación

Por disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en todo proceso judicial en el que intervengan instituciones públicas se citará o notificará según corresponda, quien actúa en defensa del interés público y el patrimonio estatal.

En el periodo delimitado para el presente estudio la oficina provincial en Zamora Chinchipe de la Procuraduría General del Estado de un total de casos en las diferentes

materias de 321 distribuidos en 181 en el año 2015 y 140 en el año 2016, se reporta 88 procesos laborales (27.41%) distribuidos en 48 durante el año 2015 y 40 en el año 2016¹.

Del total de casos laborales, ingresados en los dos años señalados se encuentran procesos en los que instituciones públicas han intervenido en calidad de demandadas, siendo la mayor carga procesal juicios en contra de Gobiernos Autónomos Descentralizados que representan el 59% del total de casos lo que constituye 52 procesos.

Esta distinción se realiza para analizar de forma más específica las características propias de las atribuciones de los representantes legales de las instituciones públicas en función de la personería jurídica y la necesidad de cumplir ciertos requisitos y formalidades en uno y otro caso.

Asimismo, es necesario referir que únicamente 4 (4,54%) de los 88 procesos iniciados en el período determinado han concluido a través de formas extraordinarias de conclusión del proceso, específicamente mediante conciliación.

2.1.1. Instituciones con personería jurídica propia.

Como se ha manifestado en la provincia de Zamora Chinchipe la mayor proporción de casos laborales puestas en conocimiento de la Procuraduría General del Estado corresponden a instituciones con personería jurídica propia. En otras palabras, nos referimos a entidades públicas en las que sus representantes legales tienen capacidad para comparecer a juicio por sí mismas.

En este tipo de instituciones públicas encontramos principalmente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y a las empresas públicas. Al ser demandadas estas instituciones corresponde notificar a la Procuraduría General del Estado a fin de ejercer la supervisión del proceso por cuanto corresponde a los representantes legales y procuradores síndicos el patrocinio de la entidad de conformidad a lo dispuesto en el art. 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

¹ Datos obtenidos del reporte del Sistema de Gestión de Trámites de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado.

La ley no establece de forma clara que se debe entender por supervisión del proceso, sin embargo no se excluye la posibilidad de actuar de forma activa directa en el proceso.

Cuadro Nro. 1

Número de juicios laborales por tipo de entidad	2015	2016	TOTAL
Con personería	36	24	54
Sin personería	12	16	24
TOTAL	48	40	88

Fuente: Sistema de Gestión de Tramites de Patrocinio PGE
Elaboración: Propia del autor.

Revisados los datos proporcionados por el sistema de gestión de trámites de patrocinio de la procuraduría general del Estado y de la observación y análisis de los expedientes físicos de los procesos laborales, se ha podido determinar que el 75% de los procesos corresponden a Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales; adicionalmente, observemos que al referirnos a instituciones con personería Jurídica propia no hacemos alusión exclusiva de municipios, sino también Consejo Provincial, juntas parroquiales, empresas públicas y otras instituciones públicas (EERSSA, Federación Deportiva), distintas a los organismos dependientes de la función ejecutiva como ministerios, secretarías (SENAGUA) que por regla general no poseen personería jurídica propia a excepción del Ministerio de Defensa.

Cuadro Nro. 2

Juicios laborales de entidades con personería jurídica propia	2015	2016	Total
GAD Parroquial	1	0	1
GAD Cantonal	27	18	45
GAD Provincial	4	2	6
Empresas Publicas	1	3	4
Otras instituciones	3	1	4
TOTAL	36	24	60

Fuente: Sistema de Gestión de Tramites de Patrocinio PGE
Elaboración: Propia del autor.

De la totalidad de los procesos iniciados en contra de instituciones públicas con personería jurídica propia únicamente 4 procesos concluyeron por conciliación; en estos

casos llama la atención que solamente el GAD Municipal de El Panguí es quien han propiciado acuerdos conciliatorios concluyendo el proceso antes de llegar a una etapa de juzgamiento. Es decir, se cumplió con el objetivo de la conciliación, que es evitar que el proceso avance hasta una etapa de juzgamiento.

Cuadro Nro. 3

NRO	NÚMERO DE JUICIO	DEMANDADO	TERMINACIÓN
1	19331-2015-00390	GAD El Panguí	Conciliación
2	19331-2015-00391	GAD El Panguí	Conciliación
3	19331-2015-00392	GAD El Panguí	Conciliación
4	19331-2016-00390	GAD El Panguí	Conciliación
5	19331-2015-00660	GAD El Panguí	Desistimiento

Fuente: Expedientes judiciales; Sistema de Gestión de Trámites de Patrocinio PGE
Elaboración: Propia del autor.

Es preciso recordar que el COGEP se encuentra plenamente vigente a partir del 23 de mayo de 2016. Por lo tanto se debe señalar que los procesos reportados en el año 2015 y hasta antes del 23 de mayo de 2016 han sido sustanciados con el Código de Procedimiento Civil y el Código del Trabajo, mediante el trámite oral. Dentro de estos procesos se encuentran aquellos resueltos mediante acuerdo conciliatorios en la audiencia preliminar o definitiva.

Respecto de los procesos sustanciados con el COGEP, es decir a partir del 23 de mayo de 2016, se han sustanciado por trámite sumario y monitorio. Sin encontrarse casos en los que se haya recurrido a la conciliación para concluir los procesos iniciados con el Código Orgánico General de Procesos.

CASO 1.

Datos identificativos

Número de juicio:	19331-2015-00390
Juzgado:	Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón Yantzaza
Actor:	Jessica Yadira Solórzano Alvarado
Demandado:	GAD Municipal del cantón El Panguí
Cuantía:	\$ 35.000.00 USD

Fuente: Archivos PGE-Zamora. Sistema Consulta de Causas Consejo de la Judicatura.
Elaboración: Propia del autor.

Pretensión: De la revisión de la demanda se determina que la actora ha señalado como pretensiones el pago de los siguientes rubros, despido intempestivo, proporcionales de

décima tercera y décima cuarta remuneraciones, indemnización por desahucio, vacaciones no gozadas, indemnizaciones contempladas en el contrato colectivo, remuneraciones pendientes con el recargo del triple determinado en el Código del Trabajo.

Conciliación: EL GAD Municipal cancela a la actora la cantidad de: \$ 6012.9, desglosados de la siguiente forma; 1.- \$641.10 remuneraciones pendientes (valor ya acreditado en la cuenta bancaria de la actora); 2.- \$ 371.8 liquidación de acta de finiquito (valor ya acreditado en la cuenta bancaria de la actora); y, 3.- \$ 2500.00 a cancelarse en 20 días plazo.

Análisis: Para aceptar el acuerdo conciliatorio el Juez únicamente señala que [...] en el desarrollo de la audiencia definitiva (fs. 38) los litigantes llegan a un acuerdo, el mismo que ha sido materializado por lo que solicitan sea aprobado en sentencia [...]; no se realiza valoración o consideración sobre la pertinencia y validez de la conciliación; Este caso más bien evidencia un pago efectivo, que se trata de una forma de extinguir las obligaciones y así se lo establece en la parte resolutive señalando: [...] al tenor del numeral 2 del art. 1583 del Código Civil, declara extinguida la obligación que mantenía el GAD Municipal de El Pangui [...].

CASO 2.

Datos identificativos

Número de juicio:	19331-2015-00391
Juzgado:	Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón Yantzaza
Actor:	Iliana Lizbeth Merino Pinzón
Demandado:	GAD Municipal del cantón El Pangui
Cuantía:	\$ 35.000.00 USD

Fuente: Archivos PGE-Zamora. Sistema Consulta de Causas Consejo de la Judicatura.

Elaboración: Propia del autor.

Pretensiones: Pago de los siguientes rubros: Indemnización por despido intempestivo, décimo tercero y décimo cuarto sueldos, bonificación por desahucio, vacaciones no gozadas, indemnización por contrato colectivo.

Conciliación: Mediante sentencia se acepta el acuerdo al que las partes arribaron en la audiencia definitiva, acuerdo que se consiste en el pago de \$ 2871,00 USD de parte del GAD Municipal en favor de la actora, valor que corresponde a [...] indemnización por desahucio \$ 371,00; más \$ 2500,00 sin especificarse su concepto. Según el acuerdo los valores serán cancelados en un plazo de 20 días [...].

Análisis: En este caso, se evidencia que previo a aceptar la conciliación el señor juez no analiza la existencia de requisitos de una manera profunda y minuciosa sino que simplemente hace referencia a la legalidad de los acuerdos y la capacidad legal de las partes señalando [...]por ser legal lo acordado por los litigantes en la audiencia definitiva, en razón que no se transgreden derechos de la trabajadora, con fundamento en los art. 4 y 5 del código del trabajo numeral 11 del art. 326 de la Constitución de la República, en relación con el art. 1461 del Código Civil, respecto de la capacidad legal de las personas y actos [...]; respecto de la voluntariedad de las partes, en especial de la actora, señala en su sentencia: [...] la señorita ILIANA LIZBETH MERINO PINZON al ser interrogada por el suscrito juez sobre el acuerdo ha manifestado su conformidad, aceptándolo libre y voluntariamente[...].

CASO 3.

Datos identificativos

Número de juicio:	19331-2015-00392
Juzgado:	Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón Yantzaza
Actor:	Tatiana Katherine Bermeo Alvarez
Demandado:	GAD Municipal del cantón El Pangui
Cuantía:	\$ 40000.00 USD

Fuente: Archivos PGE-Zamora. Sistema Consulta de Causas Consejo de la Judicatura.

Elaboración: Propia del autor.

Pretensiones: La actora reclama los siguientes rubros: indemnización por despido intempestivo, décimo tercer y décimo cuarto sueldos, bonificación por desahucio, vacaciones no gozadas, indemnizaciones por contrato colectivo, indemnización por despido a mujer embarazada, remuneraciones pendientes de pago; e intereses legales.

Conciliación: Consta en el proceso mediante sentencia, que se ha aprobado el siguiente acuerdo: EL GAD Municipal cancelará a la actora la cantidad de: \$ 3993.6 USD,

desglosados de la siguiente forma; 1.- \$3250 en el plazo acordado en la audiencia definitiva; 2.- \$ 371.8 valor ya acreditado en la cuanta de la actora.

Análisis: Como se ha podido evidenciar en los casos que anteceden, el juez no está aprobando una conciliación en estricto sentido, sino que está reconociendo la existencia de solución o pago efectivo al tenor del numeral 2 del artículo 1583 del Código Civil que es una forma de extinguir las obligaciones. En esta consideración el juez no analiza aspectos relacionados a la conciliación. Sin embargo debemos observar que existe un acuerdo de pago que está pendiente de cancelar, sobre dicho rubro era necesario el análisis de legalidad del acuerdo y que no implique una renuncia de derechos laborales puesto que no se detallan rubros ni conceptos ya que se ha planteado de forma general un valor \$ 3250,00 USD.

CASO 4.

Datos identificativos

Número de juicio:	19333-2016-00070
Juzgado:	Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón El Pangui
Actor:	Gladys Fabiola Chimbo Villa
Demandado:	GAD Municipal del cantón El Pangui
Cuantía:	\$ 40000.00 USD

Fuente: Archivos PGE-Zamora. Sistema Consulta de Causas Consejo de la Judicatura.
Elaboración: Propia del autor.

Pretensiones: La actora reclama los siguientes rubros: indemnización por despido intempestivo, bonificación por desahucio, vacaciones no gozadas, indemnizaciones por contrato colectivo.

Conciliación: Consta en el proceso mediante sentencia, en el considerando TERCERO que el GAD Municipal reintegrará a la actora a sus funciones como obrera [...] con lo que se garantiza la estabilidad laboral, acuerdo que la parte demandante ha manifestado de viva voz aceptar[...].

Análisis: En este caso, el acuerdo al que las partes han llegado implica un ahorro al estado de \$ 40000,00; en la sentencia que aprueba el acuerdo el señor juez hace una amplia valoración de la procedencia de la conciliación desde un análisis doctrinario y normativo; señala en su sentencia muy acertadamente [...]en atención al principio d economía procesal y en mérito de autos, ante el acuerdo llegado entre las partes debe

verificar que el acuerdo ha sido legal pues si bien no existe un pronunciamiento de parte de la Procuraduría General del Estado, como tampoco del Consejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón El Pangui pues debemos tener presente la diferencia entre mediación y el arbitraje con la conciliación prevista en nuestra legislación cuya etimología se indicado en el considerando que antecede, además al no tratarse de una contratación de acuerdo a la Ley Orgánica Contratación Pública, como tampoco está conciliación significa erogación de recursos económicos sino el reconocimiento o restablecimiento de un derecho[...].

CASO 5.

Datos identificativos

Número de juicio:	19331-2015-00660
Juzgado:	Unidad Judicial Muticompetente con sede en el cantón Yantzaza
Actor:	Marianela Elizabeth Chamba Tacuri
Demandado:	GAD Municipal del cantón El Pangui
Cuantía:	\$ 2.000.00 USD

Fuente: Archivos PGE-Zamora. Sistema Consulta de Causas Consejo de la Judicatura.
Elaboración: Propia del autor.

Pretensiones: Pago de fondos de reserva desde 05 de agosto de 2009 al 31 de diciembre de 2011.

Análisis: El proceso concluyó por desistimiento. En el presente caso, técnicamente no existe una conciliación propiamente dicha, ya que el acuerdo de las partes no fue puesto en conocimiento del juzgador para su aprobación y archivo del proceso, sino que al haberse satisfecho las pretensiones de la actora ésta como parte del acuerdo presentó el desistimiento de la demanda, contando como antecedente el pago directo de los valores reclamados, así lo señala en su sentencia el señor juez [...]en el presente caso, la accionante de forma voluntaria ha desistido de continuar con la tramitación del proceso, por cuanto, como ya se dijo, la institución ha cancelado todos los valores reclamados[...]. Sin embargo se ha considerado su inclusión en el presente análisis por cuanto este caso nos permitirá solventar algunas dudas y confusiones respecto de la conciliación y otras formas de terminación de los procesos como es la transacción, el allanamiento y el desistimiento.

2.1.2. Instituciones sin personería jurídica propia.

Se reconoce como instituciones públicas sin personería jurídica propia, aquellas que no poseen la capacidad jurídica para comparecer a juicio por sí misma, cuando estas

instituciones son demandadas se cita también al Procurador General del Estado como representante judicial del Estado según lo determina La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en su artículo 6.

En este sentido cabe señalar que las instituciones sin personería jurídica propia necesitan la delegación emitida por el Procurador General del Estado, delegación que se emite sin perjuicio de las actuaciones que de forma directa pueda ejercer la Procuraduría General del Estado.

Revisados los registros del Sistema de Gestión de Trámites de Patrocinio la oficina provincial de Zamora Chinchipe de la Procuraduría General del Estado durante los años 2015 y 2016 ha sido citado en 28 juicios laborales iniciados en contra de entidades pertenecientes a la función ejecutiva (ministerios), de los cuales no se han registrado procesos laborales en los que se haya podido llegar a acuerdos conciliatorios. Por el contrario en la totalidad de ellos se han agotado todos los recursos (aclaración, apelación y casación) e instancias, llegando en algunos casos a plantearse inclusive acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional.

Pese a no existir casos registrados de este tipo de instituciones que hayan llegado a una conciliación para terminar con el proceso judicial, es necesario para efectos del presente estudio analizar las posibles causas que impiden aplicar esta forma alternativa de solución de conflictos y extraordinaria de terminación del juicio según lo determina el COGEP, lo que realizaremos a través de entrevistas realizadas a abogados responsables del patrocinio de las instituciones sin personería jurídica propia.

2.2. Análisis de entrevistas.

Para la recolección de información se ha considerado en primer término, mediante entrevistas estructuradas, acudir a los procuradores síndicos de Gobierno Autónomos Descentralizados quienes han patrocinado a sus instituciones en calidad de demandados, esto con el propósito de contar con sus reflexiones de primera mano respecto de la temática propuesta, asimismo acudimos a responsables jurídicos de instituciones sin personería jurídica (ministerios) recordando que no existen casos en los que estas instituciones hayan llegado a conciliar sin embargo es importante contar con sus

apreciaciones respecto de la conciliación en juicios laborales, en este tipo de instituciones.

Resulta de gran importancia además contar con los criterios de los operadores de justicia, así se ha considerado pertinente la aplicación de entrevistas a los jueces de la provincia de Zamora Chinchipe que conocen y resuelven conflictos individuales de trabajo.

Finalmente, es menester contar con la opinión de las entidades de control respecto de la posibilidad de conciliar en los procesos laborales y sus implicaciones como administración pública, para ello se han entrevistado a abogados de la Contraloría General del Estado y Procuraduría General del Estado.

Los Procuradores Síndicos de los GAD (provincial y municipales) coinciden en señalar que la conciliación es un mecanismo viable, que procede en los conflictos laborales, lo que permite transar en estos procesos. En estas respuestas se puede percibir una cierta confusión respecto de la conciliación frente a la transacción que se trata de otra figura jurídica que si bien mantiene cierta similitud con la conciliación, posee una notable diferencia respecto del en los acuerdos arribados; así, en la transacción ambas partes ceden en sus pretensiones y se obligan mutuamente.

Resulta importante mencionar la apreciación del Dr. Víctor Hugo Hidalgo, Procurador Sindico del GAD Zamora quién respecto de la existencia de requisitos para utilizar la conciliación en los procesos laborales señala que se debe contar con “partida y recursos necesarios. Que la máxima autoridad esté autorizado para transigir. Que sea conveniente para los intereses institucionales”. Esta afirmación nos lleva a pensar que existiría una actuación negligente de las autoridades, ya que no se entendería de otra manera el hecho de no cumplir con las obligaciones laborales pese a contar con los recursos correpondientes.

Mencionan además, que como requisito las instituciones, en este caso los GAD, deben contar con autorización del órgano legislativo y del Procurador General del Estado por cuanto las cuantías demandadas por lo general superan los veinte mil dólares. Esta segunda afirmación en alusión al contenido del literal f del artículo 5 de la Ley Orgánica

de la Procuraduría General del Estado que señala entre las facultades del Procurador General del Estado en el ejercicio del patrocinio del Estado

f) Autorizar a las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público, previo informe favorable del procurador o asesor jurídico respectivo, para desistir o transigir del pleito, cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América. (Subrayado me pertenece).

Sin embargo, debemos observar que la autorización se requiere en dos escenarios expresamente señalados en la norma invocada, desistir o transigir, más no en la posibilidad de conciliar. En definitiva, se observa que la confusión en los conceptos de estas formas de terminación extraordinaria de los procesos es constante.

Respecto del uso de la conciliación en los procesos laborales únicamente el GAD Provincial de Zamora Chinchipe y el GAD Municipal de El Pangui señalan haber podido arribar a un acuerdo conciliatorio; en el caso del GAD provincial, la conciliación se ha producido en casación en procesos iniciados en el año 2014 por lo que no han sido considerados en el presente análisis.

Sin embargo, vale la pena señalar que, estas formas de concluir con el proceso aun encontrándose en casación, ha significado un beneficio para la institución (GAD Provincial) que se refleja en dos aspectos: “el ahorro de recursos. La no intervención judicial del talento humano” (Dr. Tulio Guerrero, Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Zamora Chinchipe).

Sin duda, llegar a un acuerdo conciliatorio implica un ahorro no solamente de recursos económicos sino también, respecto de los recursos materiales y humanos de las instituciones, así lo explica el entrevistado al señalar que continuar con un proceso judicial implica gastos ya que eventualmente el juez ordenará el pago de intereses que se calculan hasta el día en el que se realice el pago de la obligación, asimismo, implica movilización de los abogados institucionales a las diferentes dependencias judiciales de la provincia, ya que la institución provincial cuenta con trabajadores en diferentes frentes de trabajo en cantones como Chinchipe, Palanda, Yantzaza, Zamora, Nangaritza, por lo tanto los jueces competentes son los del domicilio del trabajador que en la mayoría de los casos son personas del mismo sector.

En este mismo sentido se ha referido el Procurador Síndico del GAD Zamora al señalar que la conciliación en procesos laborales es beneficiosa por cuanto “evita conflictos con la población. Evita pago de indemnizaciones, multas e intereses. Evita problemas con órganos de control” (Dr. Víctor Hugo Hidalgo).

Los gastos se incrementan cuando los procesos se remiten a la Corte Nacional de Justicia por haberse interpuesto recurso de casación, lo que ocasiona bien la movilización de abogados desde la provincia de Zamora Chinchipe a la ciudad de Quito o la contratación de abogados en la ciudad de Quito, cualquiera de las dos alternativas representa un gasto que lo asume la institución.

Esta apreciación del ahorro de recursos económicos, es compartida de forma general por los procuradores síndicos de los GAD municipales; observándose además una afectación desde la óptica administrativa así el Dr. Manuel Sozoranga Procurador Síndico del GAD de Yacuambi señala que se “ahorra recursos como viáticos al procurador síndico y gastos innecesarios de días perdidos en la institución del procurador síndico”.

En otras palabras, contestar una demanda implica una serie de actividades previas como la recolección de información, su procesamiento y análisis. Así como la preparación de los elementos probatorios de deben adjuntarse a la contestación. En este sentido la actividad institucional en muchos casos se ve interrumpida por la presencia de un proceso judicial. Otro beneficio señalado por los entrevistados es, que se garantiza plenamente la autonomía de los GAD tanto política, administrativa y financiera.

El beneficio que prima en los entrevistados es que se agiliza los procesos, hecho que se relaciona con el principio de celeridad procesal que ha sido destacado por los señores jueces que también han sido entrevistados en la presente investigación

Finalmente, los procuradores síndicos de los GAD muestran criterios divididos respecto de posibles limitaciones en el usos de la conciliación en los procesos laborales, siendo mayoritario el criterio de que no existe limitación alguna y que por el contrario tanto la

constitución como el COGEP establecen la potestad de conciliar para finalizar los procesos.

Del lado opuesto, quienes consideran que existe limitación, señalan que la autorización del Procurador General del Estado impide que se pueda conciliar, este criterio como lo habíamos observado ya, nace de la confusión existente respecto de la conciliación y la transacción.

Además, se señala como limitación la actuación de los órganos de control especialmente Contraloría General del Estado que a través de observaciones, glosas y determinación de responsabilidades hacen que se prefiera continuar con un proceso largo a solucionar las controversias mediante los métodos alternativos constitucionalmente establecidos y exigidos por el COGEP como es la conciliación.

La entrevista también fue aplicada a abogados de diferentes ministerios, observando una constante respecto de la apreciación de la conciliación y de sus beneficios, sin embargo, difieren en cuanto a su aplicación en los procesos judiciales, expresando que “por temor a la Contraloría no se realizan este tipo de trámites” (Dra. Tania Armijos- MAE Zamora).

De igual manera se evidencia la resistencia a aplicar una alternativa válida para solucionar los conflictos laborales, quizá por la cultura en extremo legalista positivista que se mantiene en la administración pública, así por ejemplo se manifiesta que la conciliación no es procedente “por cuanto la administración debe garantizar el cumplimiento de derechos y en el juicio laboral, mucho más” (Dr. John Zuñiga-MINEDU).

Llama la atención, el criterio de uno de los entrevistados, que observa como principal limitación para conciliar en su institución, “la falta de independencia tanto jurídica como económica” (Dr. Orlando Rivera- MIDUVI -Zamora), lo que se relaciona con algunas otras apreciaciones respecto del patrocinio de los ministerios ejercido desde planta central en Quito o desde las Coordinaciones Zonales como es el caso del Ministerio de Salud Pública en el que el patrocinio de hospitales que son organismos desconcentrados, distritos de salud, comisarías de salud y toda dependencia adscrita o dependiente de este

ministerio se encarga a la Coordinación Zonal Jurídica para que intervenga en los procesos judiciales de cualquier índole.

Sin embargo en esta coordinación zonal se considera procedente la aplicación de la conciliación en los conflictos laborales ya que la constitución lo permite según lo que determina su artículo 190; “considero que también los abogados litigantes como los del Estado, deberíamos estar abiertos a solucionar los conflictos laborales a través de medios alternativos de solución de conflictos” (Dr. Milton Carrión- Coordinación Zonal MSP).

Esta apreciación nos conduce a pensar que como sociedad hemos construido una cultura jurídica tendiente al litigio, la confrontación sin embargo esa realidad empieza a cambiar, porque los actores jurídicos y la normativa propenden a solucionar los conflictos de forma amigable y rápida, lo que debe ser apoyado por las universidades y las carreras de derecho para incluir en los pensum de estudio materias como mediación o solución alternativa de conflictos.

Desde la visión de los operadores de justicia de la provincia de Zamora Chinchipe nos damos cuenta que los criterios coinciden para señalar que la característica distintiva es la realización ante el juez en una de las partes claramente identificadas por el COGEP no solo como parte de la fase de saneamiento sino en cualquier estado de la causa. Permitiéndose al juez intervenir de forma directa en la proposición de fórmulas de acuerdo.

Al interrogar sobre los requerimientos que las instituciones públicas deben cumplir para que una conciliación pueda aprobarse, señalan de forma concordante dos requisitos, primero la autorización, con algunas variaciones cada juez consultado señala que se debe contar con autorización del órgano legislativo en caso de los GAD, y de la Procuraduría General del Estado para las demás instituciones; y, segundo la disponibilidad de recursos o la partida presupuestaria para cumplir con las obligaciones derivadas de los acuerdos.

En la mayoría de los casos, se ha señalado que los representantes de las instituciones públicas no consienten en llegar a acuerdos conciliatorios argumentando que “no tienen

instrucciones para conciliar” “no tienen ninguna disposición al respecto” es preciso recordar que si bien el Código Orgánico General de Procesos establece la obligación de comparecer personalmente a las audiencias a la parte procesal, se permite asimismo por disposición del COGEP que las instituciones públicas emitan delegación o procuración judicial mediante oficio a sus abogados a fin de que comparezcan a nombre y representación de la autoridad demandada.

La excepción, se presenta en la unida judicial con sede en el cantón El Pangui, en la que si se ha podido conciliara en procesos laborales, y en los que a decir del señor juez entrevistado, la actuación de los representantes de la institución demandada (GAD municipal) denota “responsabilidad, teniendo en cuenta los derechos de los trabajadores y además con apertura, en la fase de conciliación el juzgador puede realizar formas de arreglo sin que estas constituyan prevaricato alguno, lo que permite a las partes conocer tanto sus derechos y obligaciones y las probabilidades de arreglo”.

Se destaca además los beneficios que ofrece la conciliación coincidiendo los jueces en señalar que contribuye en la celeridad, economía procesal, protección de derechos de los trabajadores y la “propagación de la cultura de paz”.

Respecto de posibles limitaciones para que las instituciones públicas utilicen la conciliación en los procesos laborales existe una tendencia a justificar su pertinencia respaldando sus respuestas en lo dispuesto en el art. 190 de la Constitución.

Por su parte, abogados de la Contraloría General del Estado, señalan que la conciliación “no procede cuando aquello implique un pago económico con recursos del estado al trabajador por causa de la misma entidad”; Respecto de requisitos necesarios para que opere la conciliación señalan que las normas no contemplan expresamente ningún requisito, lo que nos da a entender que estaría permitido, lo que se respalda con la norma constitucional que reconoce los medios alternativos de solución de conflictos, así como las normas procesales que regulan los conflictos laborales.

Las actividades de control constituyen a decir de los representantes de Contraloría General del Estado una verdadera limitante respecto de acciones discrecionales de la

administración pública, puntalmente refiriéndose a la conciliación señalan que eventualmente “podría derivar en glosas y determinaciones de responsabilidades a los servidores públicos”, en tal sentido las entidades se abstienen de utilizar estos medios alternativos, no porque exista prohibición legal sino por evitar consecuencias o responsabilidades ante los órganos de control. Las instituciones públicas “generalmente agotan los recursos legales para evitar ser observados por superiores y organismos de control”.

Precisan además que el único beneficio se evidenciaría si la conciliación “evita costos económicos innecesarios al presupuesto estatal”, apreciación con la que se concuerda puesto que la conciliación permite un cumplimiento oportuno de las obligaciones laborales evitando así el pago de intereses, multas, indemnizaciones y recargos, por lo tanto si existe un verdadero beneficio considerando específicamente el factor económico.

III. Conciliación como forma extraordinaria de terminación de juicio

Antes de iniciar nuestro estudio de la conciliación como una forma extraordinaria de terminación de los juicios, es necesario comprender a breves rasgos lo que es la conciliación, para ello debemos tener claros algunos conceptos básicos que nos permitan identificarla y diferenciarla de otras formas de terminación de los procesos e inclusive de los otros métodos alternativos de solución de conflictos.

La Constitución de Montecristi reconoce la existencia de una pluralidad de procedimientos alternativos para la solución de conflictos, así lo expresa en el artículo 190 al señalar que “se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos” (Constitución 2008. art. 190). Queda claro entonces, la existencia y validez de diversos procedimientos o métodos para solucionar los conflictos de una forma alternativa a los procesos judiciales.

Para entender a los métodos alternativos de solución de conflicto es preciso señalar existe en primer plano un método clásico “que se somete ante el Juez, es decir ante un tercero imparcial revestido de autoridad dentro de la estructura judicial” (Aguilar, 2008: 13); frente a este, han surgido otros métodos alternativos para solucionar los conflictos, que evitan la instauración o prosecución de un proceso judicial.

Los métodos alternativos de solución de conflictos según Sánchez Tigrero y González Díaz (2017:5) remarcan que su instauración es completamente beneficiosa para las partes, que pueden resolver de forma rápida y acomodada a sus intereses el problema, se añade además que se descongestionan las causas en la administración de justicia. Esto implicaría que la conciliación de forma específica en materia laboral responda a un diseño procesal tendiente a evitar en lo posible, consumir la etapa de juicio para resolver el conflicto.

Nuestro ordenamiento jurídico ha incluido medios alternativos, constituyéndose únicamente modificaciones normativas mas no se ha formado una cultura de paz en el seno de la sociedad. Circunstancia que puede apoyarse mediante la influencia de las escuelas de derecho de nuestras universidades, en ellas se privilegia la instauración del

litigio como forma de ejercicio profesional por excelencia y vía para dirimir conflictos. (Jansen Ramírez. 2011: 188).

Para una mejor comprensión del tema nos referimos a una sencilla clasificación de los métodos alternativos de solución de los conflictos que los divide en dos grupos: “métodos de heterocomposición y de autocomposición” (Aguilar, 2008: 14). De esta forma distinguimos por ejemplo a la mediación y el arbitraje en los que interviene de una forma directa un tercero imparcial a fin de alcanzar la solución del conflicto planteado, estos serían métodos de heterocomposición; por otra parte, encontramos a la conciliación y transacción en la que son las propias partes quienes llegan a solucionar su conflicto a través de técnicas de negociación asistidas por una facilitador de la comunicación entre los intervinientes.

Juan Carlos Dupuis citado por Aguilar (2008: 15) señala que la conciliación desde el punto de vista técnico procesal, se trata de modo anormal de terminación de un proceso por la autocomposición de la litis. Siendo necesaria la concurrencia de ciertos requisitos como el acuerdo entre las partes, que tenga lugar en presencia o con la intervención del juez; y que sea homologado por éste. Posición que concuerda con nuestro ordenamiento jurídico procesal como analizaremos más adelante.

La conciliación consiste en un “acto jurídico en que las partes en conflicto evacuan sus pretensiones ante un tercero el cual dirige su actuación a la búsqueda de una solución que satisfaga a la partes” (Sánchez Trigueros y González Díaz. 2017: 4). En el mismo sentido para González Escorche citado por Víctor Genaro Jensen Ramírez la conciliación se entiende como un “procedimiento no adversarial que consiste en proponer a las partes en conflicto una solución, sin imponerla, y que aquellas podrán aceptarlas o no” (Jansen Ramírez. s/f: 14).

De una forma sencilla Guillermo Cabanellas (2008: 89) define a la conciliación como la avenencia de las partes en un acto judicial, previo a la iniciación de un pleito. El acto de conciliación, que también se denomina juicio de conciliación, procura la transigencia de las partes, con objeto de evitar el pleito que una de ellas quiere entablar.

La conciliación ha sido determinada además como una forma extraordinaria de conclusión del proceso, en el COGEP podemos encontrar descritos los siguientes:

conciliación (art. 233), transacción (art. 233), retiro de la demanda (art. 236), desistimiento (art. 237), allanamiento (art. 241), abandono (art. 245).

El COGEP al referirse a la conciliación señala en su artículo 233:

Las partes podrán conciliar en cualquier estado del proceso. Si con ocasión del cumplimiento de la sentencia surgen diferencias entre las partes, también podrán conciliar. La conciliación se regirá por los principios de voluntariedad de las partes, confidencialidad, flexibilidad, neutralidad, imparcialidad, equidad, legalidad y honestidad.

En la fase de conciliación el juez se convierte en ese tercero neutral que acerca a las partes para que se produzca el avenimiento y sean ellas mismas las que resuelvan el conflicto (Jansen. 2011: 193). Por tanto, no impone una solución sino que aproxima posturas y facilita que las partes lleguen a acuerdos, este sentido una solución al conflicto se alcanza tras la cesión mutua de los planteamientos iniciales.

Al respecto el artículo 294 del COGEP señala en su numeral cuarto [I]a o el juzgador, de manera obligatoria, promoverá la conciliación conforme a la ley. Encontramos entonces en la norma citada una obligación de los jueces de procurar y promover el avenimiento de las partes procesales para solucionar su conflicto.

La conciliación según señala Brett (2009: 4), se configura como un acto, un procedimiento y un posible acuerdo. Como acto representa el cambio de los diferentes puntos de vista de las propuestas de las partes, las pretensiones contrapuestas. Como procedimiento comprende el conjunto de trámites y formalidades convencionales y legales para lograr coincidencia entre las partes en conflicto y como acuerdo representa la forma de arreglo concertado entre estas.

La misma autora además establece como características de la conciliación: la voluntariedad, la comunicación, flexibilidad, intervención de un tercero, resultado acuerdo satisfactorio, participación directa de las partes. (Brett. 2009: 4-11).

Hablar de conciliación no solo se refiere a la solución de una controversia, sino que debe encarnar la construcción de una cultura y educación para la paz, en donde se pueda concienciar a la población sobre la existencia de una posibilidad de gestionar y resolver sus conflictos con técnicas racionales que fortalecen las relaciones interpersonales, la

tolerancia, el respeto a las diferencias, los derechos humanos y los procesos democráticos, distintos a las vías judiciales normalmente generalizadas. (Jansen. s/f: 13).

Sobre la conciliación el COGEP en su artículo 234 señala el procedimiento a seguir para conciliar válidamente:

...la conciliación se realizará en audiencia ante la o el juzgador conforme a las siguientes reglas:

1. Si la conciliación se realiza en audiencia preliminar o de juicio, el juez la aprobará en sentencia y declarará terminado el juicio.
2. Si la conciliación se presenta con ocasión del cumplimiento de la sentencia, la o el juzgador de la ejecución señalará día y hora para la realización de la audiencia en la que resolverá la aprobación del acuerdo.
3. Si la conciliación recae sobre parte del proceso, este continuará con respecto a los puntos no comprendidos o de las personas no afectadas por el acuerdo.

Primero, debemos notar que la norma permite la conciliación en cualquier estado de la causa en concordancia con lo dispuesto en el artículo 233 del COGEP, aun sobre la ejecución de la sentencia. Segundo aspecto a considerar es que la conciliación a la que puedan llegar las partes debe ser aprobada en audiencia por el juez de la causa, cuestión que nos debe prevenir sobre la posible existencia de requisitos de procedibilidad que deberán ser analizados por el juez.

Finalmente, debemos resaltar que según lo determina el COGEP, los acuerdos conciliatorios tiene validez una vez que éstos sean aprobados por el juez; entendiéndose así que se pone fin al proceso. Sin embargo debemos notar que los procesos laborales pueden reflejar una multiplicidad de pretensiones en consecuencia la conciliación puede ser total o parcial, si es parcial continuara sustanciándose el proceso respecto de lo no acordado.

3.1. La conciliación laboral en la administración pública.

En materia laboral el Código del Trabajo distingue dos tipos de conflictos: conflictos individuales y conflictos colectivos. En el presente caso nos dedicaremos a analizar los conflictos individuales de trabajo que son los conflictos que llegan a conocimiento de los jueces de trabajo; y más específicamente nos detendremos en los juicios laborales en los que interviene la administración pública en cualquiera de sus formas como demandada.

El conflicto laboral individual da origen al proceso laboral, este constituye el medio por el que la jurisdicción laboral haciendo uso de las normas jurídicas puestas a su disposición, da solución de fondo a las controversias surgidas entre empleadores y trabajadores en virtud del desarrollo de una relación de laboral. (Restrepo y Carballo. 2015: 175)

Víctor Genaro Jansen Ramírez (s/f: 6); identifica como problema central de la administración de justicia la visión formalista positivista para apreciar al proceso como un rito; nuestra Constitución difiere de esta forma de entender al proceso señalando que no se puede sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (Constitución. Art. 196), por lo tanto la administración de justicia es un instrumento que posibilita la realización de la justicia y consiste en brindar respuesta adecuada a los conflictos y cuestiones planteadas.

Nuestro país a través de la Constitución de 1967, determinaba ya que los conflictos individuales del trabajo se tramitaran en juicio oral. (Segarra. 2010: 15). Hoy el proceso laboral según lo dispone la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, el Código Orgánico General de Procesos y el Código del Trabajo, se mantiene bajo el sistema oral por audiencias, pudiendo sustanciarse estos conflictos por tramite sumario, o monitorio.

Señala Segarra, que la incorporación del sistema oral laboral en Ecuador ha significado un cambio de época, desde la transformación de los juzgados en salas de audiencias, participación activa del juez en las audiencias, hasta la forma de litigar de los abogados y establece además, que el proceso laboral deba ser rápido, sencillo, económico y tutelar obedeciendo a la naturaleza social de las reclamaciones y las condiciones presumiblemente precarias de quien demanda. (Segarra. 2010: 17).

Con la vigencia del COGEP, comprendemos que la oralidad no se limita o implica que se sustituye los actos escritos por actos orales, el sistema oral va más allá, está ceñido por la sencillez, libre de formalidades, de fácil comprensión y ante todo de exigencia de preparación de los abogados (Segarra.2010: 17-18) e indiscutiblemente de los jugadores.

El sistema oral permite un verdadero escrutinio público de la justicia, que obliga a su vez a que las actuaciones de los jueces se humanicen y sensibilicen; porque permite una interacción más directa de las partes procesales para esclarecer los hechos controvertidos y alcanzar la verdad material durante las audiencias la misma que será plasmada en una sentencia debidamente motivada.

Dentro del proceso se ha establecido una obligación del juez de proponer acuerdos conciliatorios, en virtud del principio de inmediación es posible la ejecución de técnicas, métodos y herramientas utilizada por el juzgador para procurar la conciliación de las partes. A esto se refiere Andrés Páez (2009: 96) al afirmar que la conciliación implica el desarrollo del principio de inmediación según el cual el juez no puede ser un simple espectador en el proceso, pues efectivamente el juez debe involucrarse activamente en procurar no solo culminar el proceso sino restaurar la comunicación y las relaciones de las partes que se han debilitado o se han roto por la existencia del conflicto.

Esto se puede conseguir gracias al cambio en la administración de justicia, pues si recordamos antes de la vigencia del COGEP los procesos laborales en teoría eran orales, sin embargo no existía inmediación, algunos jueces ni siquiera dirigían las audiencias por lo que las partes no conocían al juez que resolvería su conflicto, mucho menos se podría arribar a acuerdos conciliatorio porque únicamente las partes se encontraban en presencia del actuario del despacho.

El uso de la conciliación como forma de culminación del proceso no es exclusivo de los particulares o privados, también es aplicable por la administración pública, y en materia laboral que es una de las que más volumen procesal reporta para las instituciones públicas, constituye una herramienta muy beneficiosa.

La primera ventaja que salta a la vista es la celeridad en la resolución de los conflictos y por consiguiente la descongestión de los órganos de administración de justicia. Un segundo elemento a considerar es el ahorro de recursos, principalmente económicos no solamente por el pago de intereses de conformidad a lo dispuesto en el art 614 del Código Trabajo, sino por otras erogaciones como multas, indemnizaciones, recargos y todos los gastos administrativos en los que incurre la entidad pública.

Pese a las ventajas que la conciliación ofrece a la administración pública en juicio, es poco utilizada, considero que la errada forma de sustanciar los procesos orales anteriores al COGEP generó gran desconfianza para su uso, aun encontrando fundamento legal y constitucional para su aplicación.

Situación que se suma a la precaución de evitar asumir obligaciones sin contar con una decisión judicial de última instancia, hábito generalizado en la administración pública para precautelar los intereses estatales y los recursos públicos. Contrario a esta intención, las entidades demandadas se encasillan de forma generalizada en procesos judiciales largos, engorrosos, llenos de incidentes, que generaban incluso el pago de intereses por años de litigio.

3.1.1. Requisitos.

Si bien el Código Orgánico General de Procesos no determina requisito alguno para que las partes procesales puedan conciliar más que la sola voluntad, no debemos dejar de lado el hecho de que respecto de instituciones públicas los acuerdos conciliatorios pueden establecer obligaciones o prestaciones que impliquen erogación de fondos públicos y debe por tanto observarse ciertas formalidades.

Esto en consideración de lo expuesto en el artículo 234 numeral 1 del COGEP que señala si la conciliación se realiza en audiencia preliminar o de juicio, el juez la aprobará en sentencia y declarará terminado el juicio; nace aquí la interrogante bajo qué parámetros el juzgador aprueba o no una conciliación. Entonces es necesario establecer requisitos básicos que la administración pública debe cumplir para conciliar.

Como lo hemos señalado anteriormente, los conflictos laborales contienen pretensiones apreciables en dinerario, o sea determinables económicamente; en otras palabras las pretensiones de un juicio laboral no son de cuantía indeterminada.

Es más el Código Orgánico General de Procesos establece en su artículo 144 numeral 5 respecto de las reglas a seguir para la determinación de la cuantía en los juicios de materia laboral se cuantificará cada una de las pretensiones de la o del actor y el numeral

6 del mismo cuerpo legal señal que solo en los asuntos que no puedan ser apreciables en dinero se determinará como cuantía indeterminada.

Esta aclaración nos sirve para tener una idea de la clase de acuerdos se puede llegar en un juicio laboral y poder determinar la necesidad del cumplimiento de requisitos especiales para el caso de las instituciones públicas como demandado.

Como se ha referido, por tratarse de pretensiones dinerarias debemos remitirnos al contenido del artículo 115 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por la que “ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”.

Esta norma, al parecer nos presenta el primer requisito para conciliar la existencia de certificación presupuestaria respecto de las prestaciones de las que eventualmente la institución tendrá que cubrir; sin embargo, en la realidad es poco probable, por decirlo de alguna forma, que la entidad pública pueda contar con dicha certificación con anterioridad a la audiencia inclusive, ya que recién en ella se va a proponer una posible formula de acuerdo; es decir, la institución no sabe que acuerdos pueden ser planteados ni que acuerdos van a ser aceptados.

Esta realidad nos lleva a observar otra forma extraordinaria de conclusión del juicio contenida en el artículo 241 del COGEP, el allanamiento a la demanda; hacemos alusión a esta figura jurídica por cuanto éste consiste en la manifestación de la conformidad con las pretensiones deducidas por la parte contraria. (Cabanellas. 2009: 31).

En este caso el demandado conoce exactamente que pretensión acepta y deberá cubrir, por lo tanto podría exigirse como requisito la existencia de la certificación presupuestaria; recordemos que al igual que la conciliación el allanamiento puede realizarse de forma parcial de modo que las pretensiones no conciliadas o no allanadas continúan sustanciándose en el juicio.

Del contenido del Artículo 31 del Reglamento del centro de mediación de la Procuraduría General del Estado se establece como requisitos que deben cumplir las

instituciones públicas para la suscripción de un acta de medicación sea de acuerdo total o parcial: informe técnico, informe económico-financiero², informe jurídico que precise que el asunto tratado es de materia transigible con un pronunciamiento expreso sobre la conveniencia y legalidad de los acuerdos; y la certificación presupuestaria de conformidad con el art. 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Asimismo, el referido artículo señala que en los casos en los que, por disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se requiera de autorización o delegación del Procurador General del Estado” requerimiento que excluye a los Gobierno Autónomos Descentralizados quienes deben contar con autorización de su órgano colegiado.

Respecto de la Autorización o delegación del Procurador General del Estado, el artículo 32 del Reglamento citado establece para el caso de instituciones sin personería jurídica, que se requerirá la delegación solo si los acuerdos contienen una transacción.

Al respecto Procurador General del Estado se ha pronunciado en su oficio No. 18533 de fecha 12 de noviembre de 2014 dirigido al Coordinador Zonal 7-A Salud de Loja señalando que

ambas instituciones al pertenecer al Gobierno Central, si bien es cierto carecen de Personería jurídica; no es menos cierto que poseen personalidad jurídica dotada desde el ejecutivo, para el cumplimiento de la gestión propia de ambas carteras de Estad, ejerciendo indiscutiblemente actividades administrativas, por la que pueden emitir declaraciones de voluntad, celebrar actos y contrato, ser titular del patrimonio de su ramo, etc, como lo confirman las normas constitucionales anotadas a continuación: [...]”

Para mayor claridad de sus argumentos continúa en su pronunciamiento manifestando

se evidencia que los acuerdos a los que han arribado las partes en el proceso de mediación, constituyen el compromiso de realizar los actos administrativos inherentes a sus facultades, las cuales están definidas en el ordenamiento jurídico, habiendo sido citadas muchas de las normas aplicables a lo largo de este pronunciamiento. [...]

[...] Así también, los artículos 233 de la Constitución de la República y 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, establece que las máximas autoridades de las instituciones del Estado, son responsables de los actos, contratos, o resoluciones emanados de su autoridad. Por tanto, ambas instituciones deben

² Informe Técnico y Financiero se requieren en cuanto fuere aplicable al caso concreto. Estos requisitos son comúnmente evidenciados en asuntos de contratación pública.

actuar en correspondencia a sus funciones; y, consecuentemente, verificar la responsabilidad de dichas actuaciones.

Ante este mandato constitucional y al no evidenciarse una clara controversia, ni recíprocas concesiones y/o renunciaciones de las partes, elementos esenciales de toda transacción, la coordinación Zonal 7-A Salud, no requiere delegación del Procurador General del Estado, para la suscripción del Acta de Mediación presentada, por lo que esta Procuraduría se abstiene de conceder delegación alguna, ya que su intervención en este proceso no se enmarca dentro de las facultades que le concede la ley.

Como lo habíamos señalado a lo largo del presente trabajo, la conciliación, transacción y la mediación son métodos alternativos distintos, y sería un error establecer los mismos requisitos en ambos casos para que opere cada uno, teniendo en cuenta que tienen una naturaleza y características propias; sin embargo, tratándose de instituciones públicas las involucradas en el conflicto debe establecerse parámetros básicos comunes a los dos procedimientos.

Finalmente, es necesario señalar que la única condición que verdaderamente podría ser aplicada en la conciliación para instituciones públicas es que el asunto en controversia verse sobre materia transigible y que no se encuentre expresamente prohibida por la ley, como por ejemplo los acuerdos que conllevan una renuncia de derechos del trabajador.

3.1.2. Impedimentos y Prohibiciones.

Así como existe indeterminación respecto de los requisitos para aplicar la conciliación la prohibición genérica la encontramos en los asuntos que por su naturaleza no sean materia transigible.

Víctor Genaro Jansen Ramírez identifica algunas razones del posible fracaso de la conciliación en el sistema procesal laboral

- 1) Los jueces no están entrenados en técnicas de conciliación y mediación y no pueden dedicarle suficiente tiempo a ello, y;
- 2) Los abogados están formados para el litigio no para conciliar, por lo tanto, en la práctica los actos de conciliación son actos de mero trámite” (Jensen. 2011: 193-194).

Frente a esta proposición, se puede identificar o establecer que el Consejo de la Judicatura y las universidades nacionales tienen un arduo trabajo para construir una sociedad de paz no simplemente observando el problema desde una óptica normativa

sino construye do una cultura de paz en la que se deba recurrir a los procesos judiciales como ultima forma posible para solucionar los conflictos, de modo que la conciliación sea una herramienta efectiva para solucionar los conflictos la privados como de la administración pública.

Del análisis de las entrevistas a los jueces, resulta un hecho preocupante, observar que las autoridades concedoras del derecho sean quienes confundan las instituciones jurídicas (conciliación-transacción) para solicitar los mismos requisitos de forma indistinta, como sería la autorización del Procurador General del Estado.

Una limitación que ha sido expuesta por las personas entrevistada en la investigación de campo es la obligación de agotar recursos e instancias que tendrían las instituciones públicas; afirmación que no tiene ningún sustento legal, puesto que la supuesta obligación no existe expresada en norma alguna, sin embargo esa es la práctica de autoridades y abogados de las instituciones públicas en Zamora Chinchipe.

Quizá la razón para esta práctica podemos encontrarla en el artículo 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que

Las entidades y organismos del sector público deberán dar cumplimiento inmediato a las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada, y si implican el egreso de recursos fiscales, dicha obligación se financiará con cargo a las asignaciones presupuestarias de la respectiva entidad u organismo, para lo cual si es necesario se realizarán las reformas respectivas en el gasto no permanente. Los recursos de la Cuenta Única del Tesoro son inembargables y no pueden ser objeto de ningún tipo de apremio, medida preventiva ni cautelar.

Esta disposición, claramente establece que las instituciones públicas deben cumplir de forma inmediata las sentencias ejecutoriadas y pasadas en autoridad de cosa juzgada. Lo que no puede equiparar se a una obligación de aplicación del principio de residualidad, por el que deberían agotarse recursos ordinarios y extraordinarios, como en el caso d el a acción extraordinaria de protección, por ejemplo.

Recordemos que el COGEP en su artículo 99 determina que las sentencias y autos interlocutorios pasarán en autoridad de cosa juzgada en los siguientes casos

1. Cuando no sean susceptibles de recurso.

2. Si las partes acuerdan darle ese efecto.
3. Si se dejan transcurrir los términos para interponer un recurso sin hacerlo.
4. Cuando los recursos interpuestos han sido desistidos, declarados desiertos, abandonados o resueltos y no existen otros previstos por la ley.

Mientras que el artículo 101 del mismo COGEP al referirse a las sentencias ejecutoriadas señala que esta

surte efectos irrevocables con respecto a las partes que intervinieron en el proceso o de sus sucesores en el derecho. En consecuencia, no podrá seguirse nuevo proceso cuando en los dos procesos hay tanto identidad subjetiva, constituida por la intervención de las mismas partes; como identidad objetiva, consistente en que se demande la misma cosa, cantidad o hecho, o se funde en la misma causa, razón o derecho.

Como podemos apreciar, para que una decisión judicial adquiera la calidad de ejecutoriada y pasada en autoridad de cosa juzgada no es requisito *sine qua non* el agotamiento de recursos e instancias. Regresando a la conciliación, no debemos olvidar que esta se aprueba por el juez mediante sentencia. La misma que eventualmente adquiere la característica de inmutabilidad por el solo hecho de no ejercer el derecho a recurrir de las decisiones. En consecuencia debe ejecutarse inmediatamente como lo dispone el art. 170 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Actos de control ejecutados por Contraloría General del Estado, constituyen por si solos una limitación en el uso de medios alternativos de solución de conflictos o de formas extraordinarias de terminación de los procesos judiciales, como lo han referido varios de los entrevistados, sin embargo, no se ha pensado en el perjuicio hacia el Estado del pago de intereses, multas, recargos e indemnizaciones la responsabilidad de los servidores que los ocasionan. Inclusive los valores pagados por el Estado pueden ser recuperados por vía de repetición.

CONCLUSIONES:

Confusión generalizada en servidores públicos a cargo del patrocinio del Estado e inclusive en los mismos jueces, respecto de los conceptos y por consiguiente en la aplicación de las diferentes formas extraordinarias de terminación de los procesos y los métodos alternativos de solución de conflictos. Especialmente al hablar de conciliación y transacción. Esto influye de forma negativa en los esfuerzos emprendidos por el

Consejo de la Judicatura para establecer una cultura de paz que ha permitido la creación de centros de mediación que en la provincia de Zamora Chinchipe se asientan en los cantones Zamora, Yantzaza y Chinchipe. Aclarando que la cultura de paz no implica que las sociedades no tengan conflictos sino que la forma de solucionarlos sea privilegiando métodos amigables en lugar de optar por el litigio judicial, situación que es plenamente aplicable por parte de las instituciones públicas.

En ocasiones las actuaciones de la administración pública se ve coaccionado por supuestos de acción de los organismos de control en lugar de observar la normativa vigente, el efectivo goce de los derechos y el beneficio estatal. En el problema objeto de estudio hemos podido apreciar que las instituciones públicas han actuado motivados por proteger supuestos intereses institucionales que siendo objetivos respecto de los resultados de los procesos judiciales en los que se agotaron recursos e instancias, las instituciones elevaron los montos reclamados inicialmente por efecto de los intereses determinados en el art. 614 del Código del Trabajo.

4. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Feijoó, L. (2008). Tesis de Maestría en Derecho con mención en Contratación Pública. La materia transigible en la mediación del sector público. Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador.
2. Brett Castillo, S. (2009). La conciliación como alternativa de resolución de conflictos en forma pacífica. Trabajo de Especialidad en derecho procesal. Universidad Católica Andrés Bello. Valencia.
3. Cabanellas de las Cuevas, G. (2008). Diccionario Jurídico Elemental. Editorial HELIASTA. Decimonovena edición. Argentina.
4. García Falconí, J. (2016). Análisis Jurídico Teórico-Práctico del código Orgánico General de Procesos. Tomo Segundo. Primera edición. Riobamba-Ecuador.
5. Garcia Montufar, J. (s/f). Los Medios Alternativos de Solución de Conflictos. Revista Derecho & Sociedad. Nro. 16. PP: 141-147. Recuperado el 5 de octubre de 2017 de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/viewFile/17053/17350>.
6. Jansen Ramírez, V. (s/f). Aplicación de los medios alternos para resolución de conflictos durante el proceso laboral venezolano: Mediación y Conciliación. III Encuentro Latinoamericano de Postgrados en Derecho Procesal Universidad Central de Venezuela.
7. Jansen Ramírez, V. (2011). Vigencia y práctica de los medios alternos para solución de conflictos en el derecho venezolano. Instituto de Derecho Comparado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Carabobo. Anuario. Volumen 34.
8. Martínez Carazo, P. (2006). “El método de estudio de caso”. Revista Pensamiento & Gestión Nro. 20. Julio 2006. PP. 165-193.
10. Martínez, H y Hernández Álvarez, O. (2000). Informe sobre el Proceso Laboral en Venezuela. Revista Gaceta Laboral, Vol. 6, No. 2, 2000 Gaceta Laboral ISSN: 1315-8597. Universidad del Zulia Venezuela. Informe presentado en el Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal del Trabajo, Celebrado en Junio de 1999 en San José de Costa Rica.
11. Mendoza Ramos, C. y Sánchez Celadala, R. (2016). Tesis Maestría en Derechos Humanos y Cultura de Paz. Pontificia Universidad Javeriana Santiago de Cali, mayo 16 de 2016. Conciliación Extrajudicial en Derecho: una alternativa de acceso a la justicia y construcción de paz en la comuna 1 el municipio de Palmira, Valle del Cauca. Recuperado el 03 de agosto de 2017 de http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/8421/Conciliacion_de_recho_alternativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

12. Páez, A. (2007). El nuevo Procedimiento Oral en los Juicios de Trabajo, Ediciones Legales, Quito.
13. Procuraduría General del Estado. (2007). Manual Operativo del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado. Quito-Ecuador.
14. Restrepo Pimienta, J. y Caraballo Beleño, R. (2015). Procedimiento Ordinario Laboral en Colombia y Venezuela análisis comparativo. Revista ADVOCATUS. Volumen 12 no. 24: 173 - 186, 2015. Universidad Libre Seccional. Barranquilla.
15. Sánchez Trigueros, C; y, González Díaz, F. (2017). La articulación de la mediación, conciliación y arbitraje en la Ley 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo. Revista Internacional y Comparada de RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO. Volumen 5, núm. 2. Abril – Junio de 2017. PP. 3-24.
16. Segarra Faggioni, P. (2010). La mediación en las controversias individuales de trabajo en el cantón Loja, desde la implementación del sistema oral hasta el año 2008. Tesis de Maestría en Derecho Procesal. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
17. Sequeira, B. y Guerrero Vega, R. (2017). Métodos de Resolución Alternos de Conflictos. Cuaderno Jurídico y Político, vol. 3, no. 9, Julio-Septiembre de 2017. Universidad Politécnica de Nicaragua. PP. 24-41. Recuperado el 05 de octubre de 2017 de <http://portalderevistas.upoli.edu.ni/index.php/cuaderno-juridico-y-politico/article/view/553>
18. Superintendencia de Compañías. (2010). Manual de Procedimientos de los centros de mediación de la Superintendencia de Compañías. Guayaquil-Ecuador.
19. Velandia Diaz, J. (2016). Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo en relación a la acción de reparación directa. Especialización en Derecho Administrativo. Universidad Militar Nueva Granada. Investigación Jurídica y Sociojurídica Bogotá D.C. Recuperado el 03 de agosto de 2017 de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/15509/1/VelandiaDiazJoseVidal2016.pdf>
20. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú. (2015). Manual Básico de Conciliación Extrajudicial. Cuarta Edición. Lima Perú. Recuperado el 05 de octubre de 2017 de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/Manual-b%C3%A1sico-de-conciliaci%C3%B3n-extrajudicial-CEJDH.pdf>

NORMAS CONSULTADAS

- Constitución de la República del Ecuador 2008.
- Código Orgánico de la Función Judicial.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

- Código Orgánico General de Procesos.
- Código Civil.
- Código del Trabajo.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.
- Ley de Arbitraje y Mediación.
- Reglamento del centro de mediación de la Procuraduría General del Estado