



Quito, D. M., 3 de agosto de 2016

**SENTENCIA N.º 005-16-SAN-CC**

**CASO N.º 0073-09-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Pedro León Bello presentó acción por incumplimiento a fin de que la Corte Constitucional disponga el cumplimiento de normas constitucionales y legales en materia de libertad de asociación, que signifique la aprobación del Estatuto del Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S.A., por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 21 de julio del 2009, certificó que en referencia a la acción N.º 0073-09-AN, tiene relación con los casos signados con los Nros. 0074-09-AN y 0075-09-AN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constituciones, Patricio Pazmiño Freire, Nina Pacari Vega y Manuel Viteri Olvera, el 19 de enero del 2010 a las 16:06, admitieron a trámite la acción por incumplimiento N.º 0073-09-AN.

Mediante memorando N.º 033-CC-SG-2010, del 21 de enero de 2010, la Secretaría General, de conformidad con el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, realizada en la misma fecha, remitió el presente caso al doctor Edgar Zárate Zárate, presidente de la Segunda Sala, para la sustanciación correspondiente, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición.

El 7 de abril de 2010, la Segunda Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la presente causa, y dispuso: 1. Notificar con el contenido de esta providencia y demanda al subsecretario de Trabajo del Litoral, al procurador general del Estado y al representante de MAXIGRAF S. A., a fin de que se pronuncien en el término de 72 horas; 2. En virtud del sorteo correspondió al juez constitucional, Fabián Sancho Lobato, sustanciar la causa.

El 21 de abril del 2010, el doctor Fabián Sancho Lobato, en calidad de juez sustanciador dispuso que previo a emitir el informe que corresponde, se oficie al Ministerio de Relaciones Laborales, a fin de que se certifique si el Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S. A., se encuentra legalmente registrado, de ser así remita copias certificadas del acuerdo ministerial correspondiente.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional integrada, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El secretario general de la Corte Constitucional, remitió al doctor Manuel Viteri Olvera, mediante memorando N.º 027-CCE-SG-SUS-2013, del 18 de diciembre de 2012, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, entre los cuales se encuentra el caso N.º 0073-09-AN, para su conocimiento.

Mediante providencia dictada 15 de enero de 2013, la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Manuel Viteri Olvera (presidente de la Sala), Ruth Seni Pinoargote y Tatiana Ordeñana Sierra, avocaron conocimiento de la presente causa, de conformidad con lo dispuesto en la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo de causas que se iniciaron bajo el régimen de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición. Adicionalmente, se señala que en virtud del sorteo celebrado el 8 de enero de 2013, en la Primera Sala de Sustanciación, correspondió a la doctora Tatiana Ordeñana Sierra, sustanciar la presente causa.

### **De la solicitud y sus argumentos**

El accionante en lo principal, señala que el 22 de mayo de 2009, amparados en expresas y actuales determinaciones constitucionales, y a la ley laboral, con otros compañeros de trabajo, procedieron a conformar el Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S.A., el 26 de mayo de 2009; una vez elaborados los documentos requeridos para la tramitación de la aprobación de los estatutos de la entidad laboral, presentaron la correspondiente documentación en la Inspectoría de Trabajo del Guayas, efectuándose la notificación al empleador con fines informativos, lo que derivó en una campaña de amedrentamiento a los trabajadores por parte del empleador, logrando en algunos casos, desistimientos de las incorporaciones de algunos trabajadores a la recién integrada entidad sindical, lo que su criterio carece de total validez.



Sin embargo de sus constantes requerimientos, luego de transcurridos casi 60 días desde el inicio de la tramitación para la aprobación del Estatuto de la institución laboral, al margen de toda observancia a la ley y a sus alegaciones, la Subsecretaría de Trabajo del Litoral no cumplió con el expreso mandato de la ley, (artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo) acogiendo de esta manera los requerimientos patronales.

Fundamenta esta garantía jurisdiccional en la Constitución de la República del Ecuador artículos 3; 11 numerales 1 y 8; 33; 85 numeral 1; 93; 326 numerales 1, 2 y 3, 7 y 8; en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo N.º 107 y 152 a los que el Ecuador se encuentra adscrito; y en el Código del Trabajo artículos 2; 4; 5 numeral 7; 444; 445 y 453.

### **Pretensión concreta**

Solicita el accionante:

Se proceda mediante la resolución que corresponda GARANTIZAR LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA JURIDICO, que se encuentran enunciadas en la correspondiente fundamentación de derecho (...) La Corte Constitucional, consecuentemente, deberá en su decisión, disponer el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia de la libertad de asociación, que en el presente caso, signifique la aprobación del estatuto del SINDICATO DE TRABAJADORES DE MAXIGRAF S.A. por parte de la Sub Secretaría de Trabajo del Litoral.

### **Legitimados pasivos y sus argumentos**

#### **Procurador general del Estado**

Mediante escrito presentado el 12 de abril de 2010, manifiesta que la acción por incumplimiento no procede por las siguientes razones:

Por cuanto no ha existido incumplimiento de las normativas que integran el sistema jurídico; la Subsecretaría de Trabajo del Litoral ha registrado e inscrito la directiva sindical y aprobado sus estatutos como lo disponen los artículos 444, 453 y 456 del Código del Trabajo

El abogado Marcos Yáñez Peña, subsecretario del Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos, ha suscrito el Acuerdo Ministerial N.º 0103-09 del 17 de agosto del 2009, en el que se ordena se registre el nombre y características del sindicato en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo de Litoral y Galápagos.

Por lo expuesto, en virtud de que la acción deducida no procede, según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita se deseche la sentencia.

### **Directora técnica de asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales**

Mediante oficio N.º 000172-DTAJ-2010 presentado en esta Corte, certifica que de la información recopilada de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos, mediante Acuerdo N.º 0103-09 del 17 de agosto del 2009, expedido por el abogado Marcos Yáñez Peña, subsecretario de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos a la fecha, el Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S.A., se encuentra legalmente registrado.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional es el máximo órgano de control constitucional, conforme al contenido del artículo 429 de la Constitución de la República, y en tal virtud, en armonía con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución vigente, es competente para conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

El artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La Acción por Incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico...”.

La disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, señala: **Las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición**, expedidas en uso de sus atribuciones por el Pleno de la Corte, publicadas en el suplemento del Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre de 2008, tienen validez jurídica para las causas constitucionales ingresadas hasta antes de la vigencia de esta ley, sin



perjuicio de aplicar los trámites y términos de la misma en lo que resultaren más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales. La presente acción fue presentada el 21 de julio de 2009, cuando se encontraban vigentes las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de Competencias de la Corte Constitucional, para el período de Transición.

Ahora bien, antes de abordar de manera directa los problemas e interrogantes de carácter jurídico-constitucional del presente caso, la Corte considera necesario referirse de manera general a los conceptos básicos de lo que debe entenderse como una acción por incumplimiento.

El fundamento de esta acción radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante la presencia de omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas; la acción por incumplimiento constituye un mecanismo que permite la vigencia del sistema jurídico, cuya consecuencia es la garantía de la seguridad jurídica, en tanto determinados incumplimientos no pueden ser superados por vía de las garantías de derechos ni en la vía ordinaria.

La acción por incumplimiento es una garantía constitucional incorporada en la legislación a partir de la nueva Norma Suprema. La Corte Constitucional para el periodo de transición, mediante la sentencia N.º 002-09-SAN-CC<sup>1</sup>, desarrolló presupuestos jurídicos complementarios con la norma constitucional, bajo los cuales ésta adquiere mayor funcionalidad en la garantía de derechos, a través del cumplimiento de los siguientes presupuestos:

En cuanto a su objeto:

- a) Garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza y jerarquía, que integran el sistema jurídico: y
- b) Garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos.

En cuanto a la procedibilidad, y sin perjuicio de lo determinado en la sentencia invocada, la propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

1. Que la norma y resolución cuyo cumplimiento se demanda, contengan "... una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible".

<sup>1</sup> Sentencia N.º 002-09-SAN-CC, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 566 del 8 de abril de 2009, citada en la sentencia N.º 002-13-SAN, casó N.º 0045-11-AN.

2. “Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma (...) y resolución demandadas su incumplimiento”.

### **Norma cuyo cumplimiento se demanda**

El accionante señala que era obligación del subsecretario de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos cumplir las disposiciones establecidas en los artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo y consecuentemente aprobar el Estatuto del Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S.A.

Las disposiciones legales que alega incumplidas el accionante se refiere al trámite que debe seguirse para la aprobación de los estatutos del sindicato o asociación profesional, en el que se establece el procedimiento así como los plazos, y la consecuencia en caso de incumplimiento.

**Art. 444.- Registro de asociaciones profesionales o sindicatos.-** Recibida la documentación en el Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministro, en el plazo máximo de treinta días, ordenará el registro del nombre y características del sindicato o asociación profesional en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo.

En caso de que el Ministro no hubiere cumplido con lo dispuesto en el inciso anterior, o en el artículo siguiente, quedará de hecho reconocida la personería jurídica del sindicato o asociación profesional.

**Art. 445.- Negativa de registro.-** Si los estatutos contuvieren disposiciones contrarias a la Constitución Política de la República o a las leyes, el Ministro de Trabajo y Empleo dispondrá que no se registre la asociación profesional o sindicato, y dentro del plazo fijado en el artículo anterior, lo comunicará la asociación profesional o sindicato, indicando las razones de orden legal que fundamenten la negativa.

**Art. 453.- Discusión y aprobación de estatutos.-** El proceso de discusión y aprobación de los estatutos de una organización de trabajadores y de designación de la primera directiva no podrá durar más de treinta días contados desde la fecha en que se hubiere verificado la notificación al inspector de trabajo, salvo el caso de que el Ministerio de Trabajo y Empleo no hubiere procedido al registro de los estatutos dentro de este plazo. Si esto sucediere, el tiempo de protección se extenderá hasta cinco días después de aquel en que se aprueben los estatutos.

### **Determinación y resolución del problema jurídico**

Para decidir el fondo del caso en análisis, la Corte Constitucional considera necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso a partir de la solución del siguiente problema jurídico:



**¿Existió incumplimiento de normas que contiene una obligación clara, pública y exigible de hacer por parte del subsecretario de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos?**

El señor Pedro León Bello y otros integrantes de la directiva provisional del Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S. A., el 26 de mayo de 2009, presentaron en la Inspectoría de Trabajo y Mediación Laboral la solicitud a fin de obtener su personería jurídica. Esta petición se conoció el 29 de mayo de 2009. Existen en el proceso solicitudes posteriores, mediante las cuales los solicitantes insisten en el deber de cumplir las disposiciones establecidas en los artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo.

El artículo 444 del Código del Trabajo señala que recibida la documentación en el Ministerio de Trabajo y Empleo, el ministro, en el plazo de treinta días, ordenará el registro del nombre y características del sindicato o asociación profesional en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo. Concordante con esta disposición, el artículo 453 señala que el proceso de discusión y aprobación de los estatutos de una organización de trabajadores y de designación de la primera directiva no podrá durar más de treinta días contados desde la fecha en que se hubiere verificado la notificación al inspector de trabajo, salvo el caso de que el Ministerio de Trabajo y Empleo no hubiere procedido al registro de los estatutos dentro de este plazo. Si esto sucediere, el tiempo de protección se extenderá hasta cinco días después de aquel en que se aprueben los estatutos.

El artículo 445 señala que si los estatutos contuvieren disposiciones contrarias a la Constitución Política de la República o a las leyes, el ministro de Trabajo y Empleo dispondrá que no se registre la asociación profesional o sindicato, y dentro del plazo fijado en el artículo anterior, lo comunicará la asociación profesional o sindicato, indicando las razones de orden legal que fundamenten la negativa.

Observándose en la demanda y de la lectura de los documentos que obran del proceso, la pretensión del accionante se encuentra orientada a que la Corte Constitucional disponga el cumplimiento de las normas referentes a la libertad de asociación, que en el presente caso, signifique la aprobación del estatuto del SINDICATO DE TRABAJADORES DE MAXIGRAF S. A., por parte de la Subsecretaría de Trabajo y empleo del Litoral y Galápagos.

A foja 32 del proceso consta la providencia dictada por el doctor Fabián Sancho Lobato, mediante la cual dispone que previo a emitir el informe que corresponde, se oficie al Ministerio de Relaciones Laborales a fin de que se certifique si el

Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S. A., se encuentra legalmente registrado.

A foja 37 se observa el oficio N.º 000172-DTAJ-2010, suscrito por la directora técnica de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales, presentado en esta Corte, mediante el cual certifica que de la información recopilada de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos; mediante Acuerdo N.º 0103-09 del 17 de agosto de 2009, expedido por el abogado Marcos Yáñez Peña, subsecretario de trabajo y empleo del Litoral y Galápagos de ese entonces, el Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S. A., se encuentra legalmente registrado.

A continuación del mencionado oficio, de fojas 38 y 39 consta copia del Acuerdo N.º. 0103-09 suscrito por el Ministerio de Trabajo y Empleo, y la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos; en el cual se aprueba y se registra el Estatuto del Sindicato General de Trabajadores de MAXIGRAF S.A. del cantón Guayaquil. Dado y firmado en Guayaquil el 17 de agosto de 2009.

En consecuencia, se determina que el Ministerio de Trabajo dio cumplimiento aunque no dentro del plazo establecido en las normas del Código del Trabajo, pues así lo establece la copia del Acuerdo N.º. 0103-09, del 17 de agosto de 2009, suscrito por la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos, que obra del proceso, remitida por la directora técnica de asesoría jurídica del Ministerio de Relaciones Laborales, en función de aquello el Sindicato de Trabajadores de MAXIGRAF S.A., si se encuentra legalmente registrado y aprobados los estatutos; por tanto, se verifica el cumplimiento por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos de las normas establecidas en el Código del Trabajo, que contienen una obligación de hacer, clara, expresa y exigible.

En atención a la normativa vigente a la fecha de presentación de la demanda, se puede determinar que el artículo 79 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, señala “Si estando en curso la acción, y antes de la sentencia el demandado cumple con el deber omitido, la Corte Constitucional declarará concluido el proceso y ordenará su archivo”. Con lo cual, ante la verificación del cumplimiento por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos, no es procedente la acción por incumplimiento.



### III. 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, expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

Paúl Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 3 de agosto del 2016. Lo certifico.

Paúl Prado Chiriboga  
**SECRETARIO GENERAL (S)**

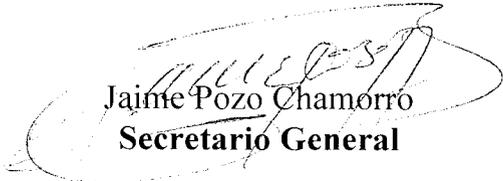
PPCH/djs/msb



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0073-09-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 23 de agosto del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**Secretario General**

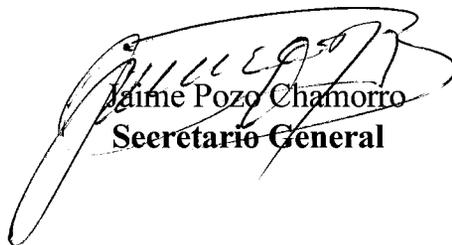
JPCH/JDN



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0073-09-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintitrés días del mes de agosto de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la Sentencia Nro. **005-16-SAN-CC** de 03 de agosto de 2016, a los señores: Pedro Oswaldo León Bello, en la casilla constitucional **911**; al Coordinador General de Asesoría Jurídica y delegado del Ministro de Trabajo, en la casilla constitucional **008**; y, al Procurador General del Estado, en la casilla constitucional **018**; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ



**GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 451**

| ACTOR   | CASILL<br>A<br>CONSTITUCION<br>AL | DEMANDADO<br>O<br>TERCER INTERESADO  | CASILL<br>A<br>CONSTITUCION<br>AL | NRO. DE<br>CASO | FECHA DE RESO.<br>SENT. DICT. PROV. O<br>AUTOS               |
|---|-----------------------------------|--|-----------------------------------|-----------------|--|
| PEDRO OSWALDO LEÓN<br>BELLO   | 911                               | COORDINADOR<br>GENERAL DE<br>ASESORÍA JURÍDICA Y<br>DELEGADO DEL<br>MINISTRO DE<br>TRABAJO     | 008                               | 0073-09-AN      | SENTENCIA Nro. 005-16-<br>SAN-CC DE 03 DE<br>AGOSTO DEL 2016 |
|   |                                   | PROCURADOR<br>GENERAL DEL ESTADO   | 018                               |                 |  |
| EMILIA ROSARIO PINCAY<br>FRANCO, JULIO GILCES<br>VERA, MARIELLA<br>DELGADO ZAMBRANO,<br>ANA TEJENA<br>GUANOLUISA,<br>MARJORIE VERA<br>SOLÓRZANO, DOLORES<br>CEVALLOS CEDEÑO Y<br>JOSÉ FERRÍN VERA | 641                               | PRESIDENTE DEL<br>CONSEJO DE LA<br>JUDICATURA  | 055                               | 0687-11-EP      | PROVIDENCIA DEL<br>PLENO DE 23 DE<br>AGOSTO DEL 2016         |
|   |                                   | DIRECTOR REGIONAL<br>DE MANABÍ DE LA<br>PROCURADURÍA<br>GENERAL DEL ESTADO                     | 018                               |                 |  |
|   |                                   | JUECES DE LA<br>PRIMERA SALA DE LO<br>PENAL DE LA CORTE<br>PROVINCIAL DE<br>JUSTICIA DE MANABÍ | 680                               |                 |  |

Total de Boletas: (07) SIETE

QUITO, D.M., 23 de Agosto del 2.016

  
Luis Fernando Jaramillo  
SECRETARÍA GENERAL

 **CORTE  
CONSTITUCIONAL**

**CASILLEROS CONSTITUCIONALES**

Fecha: 23 AGO. 2016

Hora: 16:30

Total Boletas: 7

