

SEÑORAS JUEZAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Nosotras, MARÍA DOLORES MIÑO BUTTRÓN, ciudadana ecuatoriana, mayor de edad, de estado civil divorciada, con cédula de ciudadanía No. 1713220786, por los derechos que represento como Directora Ejecutiva del Observatorio de Derechos y Justicia, tal como lo demuestro con la copia certificada del nombramiento que adjunto a la presente; ALBA GUEVARA BÁRCENES, ciudadana ecuatoriana, mayor de edad, de estado civil soltera, con cédula de ciudadanía No. 1715019061, docente universitaria; ISABELLA MARÍA PALACIOS ORDÓÑEZ, ciudadana ecuatoriana, mayor de edad, de estado civil soltera, con cédula de identidad No. 1725251969; JUAN PABLO ALBÁN ALENCASTRO, ciudadano ecuatoriano, mayor de edad, de profesión abogado, con cédula de ciudadanía No. 1707252951; EFRÉN GUERRERO SALGADO, abogado con matrícula profesional No. 17-2013-363, profesor universitario e investigador en materia de derechos humanos; ALEJANDRO PONCE VILLACÍS, mayor de edad, abogado en libre ejercicio, profesional y defensor de derechos humanos, con cédula de ciudadanía No. 17077751945 y matrícula profesional No. 3731 del Colegio de Abogados de Pichincha; PAMELA JULIANA AGUIRRE CASTRO, ciudadana ecuatoriana, mayor de edad, de estado civil casada, de profesión abogada, con cédula de ciudadanía No. 0104497094; XIMENA RON ERRÁEZ, ciudadana ecuatoriana con cédula de ciudadanía No. 1104086127, abogada constitucionalista con matrícula profesional No. 09-2010-11; SALVADOR HERENCIA-CARRASCO, ciudadano peruano, con pasaporte No. 216125083, de profesión abogado, en calidad de Director de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Ottawa; GABRIELA FLORES, abogada con matrícula profesional No. 17-2014-91, Directora del Consultorio Jurídico de la Universidad San Francisco de Quito; ALBERTO ACOSTA ESPINOSA, ciudadano ecuatoriano, mayor de edad, con cédula de ciudadanía No. 1792988822, de profesión economista; GUSTAVO SILVA CAJAS, ciudadano ecuatoriano, mayor de edad, con cédula de ciudadanía No. 1717097412, abogado con matrícula profesional No. 17-2011-914, en calidad de Director del Centro Por la Transparencia y Derechos Humanos de la Universidad Internacional del Ecuador; ISBELLA SOLEDAD JIMÉNEZ FIGUEROA, DANIEL FERNANDO MEJÍA TERÁN y TANIA LISBETH AÑARUMBA CHISAGUANO, en calidad de miembros del Centro por la Transparencia y Derechos Humanos de la Universidad Internacional del Ecuador; ABRAHAM AGUIRRE GARCÍA, ciudadano ecuatoriano, con cédula de identidad No. 0919485524, de profesión abogado, con matrícula profesional No. 09-2017-451, Coordinador del Área Legal del Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos; DANIELA ERAZO GALARZA, ciudadana ecuatoriana, con cédula de ciudadanía No. 1104485121, de profesión abogada, comparecemos ante ustedes en el marco la ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN No. 1750-21-EP, en calidad de “*amicus curiae*” o tercero interesado, amparadas como estamos en lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN AL AMICUS CURIAE.

EL OBSERVATORIO DE DERECHOS Y JUSTICIA (en adelante, “ODJ”) es una sociedad de hecho sin fines de lucro, constituida en la Notaría Vigésima Cuarta del cantón Guayaquil en el año 2014, e iniciando sus actividades en la ciudad de Quito desde el 2016. Desde su creación, ODJ ha venido trabajando por la defensa y promoción de los derechos humanos en el Ecuador. El enfoque mantenido por el Observatorio, como parte de la sociedad civil, se ha basado en acercarse a entidades de gobierno, en especial aquellas especializadas en los temas relativos a justicia, para la promoción y

protección de los derechos de los ecuatorianos, de cara a que estos derechos sean tutelados y garantizados por un sistema de justicia independiente.

Nuestro trabajo se ha concentrado en la observancia de la independencia judicial y la plena vigencia de los derechos humanos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad. En el marco de estas funciones, nos interesa contribuir a que las cortes nacionales apliquen el Derecho a la luz de esas normas y estándares, atendiendo al carácter evolutivo del mismo y a la necesidad de construir -a partir de la jurisprudencia- una sociedad más justa y respetuosa con los derechos humanos.

ODJ tiene interés especial en el caso en cuestión, en vista de que permitirá a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el alcance del derecho a la libertad sindical en Ecuador, en la dimensión que faculta a conformar sindicatos libremente, y sin otros requisitos que aquellos establecidos por ley. Asimismo, el análisis de este caso servirá para el desarrollo de criterios relativos a las condiciones y restricciones que, constitucional y convencionalmente, son permisibles al ejercicio del derecho a la libertad sindical; especialmente en lo relativo a las condiciones para conformar sindicatos, y la obligación estatal de establecerlos en normas de rango legal. Finalmente, el caso permitirá que la Corte Constitucional analice posibles impedimentos, establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, al derecho a conformar sindicatos por rama o industria.

De manera adicional, el caso contribuirá al desarrollo de la vasta jurisprudencia constitucional, sobre las causales de improcedencia de la acción de protección dispuestas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), con relación al derecho al trabajo; en particular, sobre la posibilidad de que la acción de protección proceda para tutelar el derecho a la libertad sindical ante la negativa de registro de una organización sindical por rama o industria.

ODJ espera que este escrito de Amicus Curiae sirva para que la Corte Constitucional cuente con criterios constitucionales y convencionales adecuados, para tomar una decisión que se ajuste a lo exigido en un Estado de Derechos y Justicia, como el nuestro.

I. INEXISTENCIA DE VIOLACIONES PROCESALES QUE JUSTIFIQUEN LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN EN ESTE CASO.

La acción extraordinaria de protección, tal como consta en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE” o “la Constitución”) y 58 de la LOGJCC, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución.

Sin embargo, no en todas las acciones extraordinarias de protección, le corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, “CCE” o “Corte Constitucional”) analizar el fondo de las cuestiones planteadas. De acuerdo a la sentencia No. 176-14-EP719 de este Organismo, este análisis -efectuado a través del mecanismo conocido como el “control de méritos”-, procede cuando la sentencia impugnada tiene su origen en un proceso de garantías y se acredita, *inter alia*:

“(…) (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo o prosecución del juicio; (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido

seleccionado por la Corte para revisión; (iv) que el caso sea grave, novedoso, relevante o inobserve los precedentes establecidos por este Organismo”¹.

Del auto de admisión del Caso N°. 1750-21-EP de 21 de septiembre de 2021 donde la CCE admitió la acción extraordinaria de protección, no se desprende que el Tribunal haya, además de admitir a trámite la AEP, indicado que realizará un control de méritos sobre el mismo. En este sentido, el auto de admisión se refiere a dos cuestiones a analizarse en el ámbito de la AEP: la alegada existencia de violaciones al debido proceso y a la seguridad jurídica, por un lado; y, de otro lado, y de manera novedosa, indica la CCE, la cuestión sobre la posible exigencia a un ente público de realizar un acto no contemplado en la ley.

En la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Relaciones Laborales, esta entidad solicitó a la Corte Constitucional que revoque la sentencia impugnada; y, declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7, lit. I) de la CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE). En esta sección, procederemos a explicar el alcance de cada una, para determinar las condiciones que deberían concurrir, con respecto a la sentencia impugnada, para que ello proceda.

1. No se configura una violación al derecho a la seguridad jurídica, puesto que el tribunal provincial decidió en razón a la protección de derechos constitucionales.

Tanto el Ministerio de Relaciones Laborales como la Procuraduría General del Estado, argumentaron en sus escritos que el Tribunal Provincial había violado el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, que dispone, *inter alia*:

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Es, en virtud del derecho a la seguridad jurídica, que las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas².

Al respecto, la CCE ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, **es decir, la aplicación del principio de legalidad**. En cuanto a la certeza, esta implica que los particulares deben estar **seguros de que las reglas de juego no sean alteradas**, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como con un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales³. De esto, se desprende que un mero desacuerdo respecto a la adecuada aplicación de la ley en un caso, o la procedencia o no de una demanda específica, no es suficiente para sostener un alegato sobre una violación al principio de seguridad jurídica⁴.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2152-1 I-EP/19 de 10 de septiembre de 2019.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 010-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 010-12-SIN-CC de 17 de abril de 2012.

Ahora bien, al tratarse de garantías constitucionales para proteger derechos humanos, en particular una acción de protección, la Corte Constitucional ha indicado que los jueces y juezas constitucionales gozan de un amplio margen de acción; el cual les permite -dentro de sus competencias- adoptar las decisiones que consideren necesarias para la protección de derechos constitucionales. Aquello, es fundamental para que una acción de protección pueda alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución y garantizar la vigencia de los derechos reconocidos en ella⁵.

Así, la intervención de la Corte Constitucional -a través de acciones extraordinarias de protección- solo puede ocurrir en aquellos casos excepcionales, en los que exista una actuación arbitraria por parte de la autoridad judicial, **que constituya una desnaturalización manifiesta y evidente de la acción de protección y atente contra el objeto mismo de esta garantía, al punto que se vulneren derechos constitucionales.** Por tanto, en el contexto de una acción de protección, el derecho a la seguridad jurídica no se vulnera cuando la argumentación realizada por los jueces de instancia está sustentada en el análisis de derechos constitucionales, aun si una de las partes no está conforme con ese análisis⁶.

En este sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática en sostener **que el derecho a la seguridad jurídica solo se verá vulnerado en su dimensión constitucional**, cuando los jueces y juezas **ignoran su calidad de juzgadores constitucionales** y resuelven una acción de protección **sin analizar la posible vulneración de derechos constitucionales**, desnaturalizando su objeto y usándola para resolver cuestiones de otra naturaleza que tienen sus propios mecanismos judiciales adecuados⁷.

El caso que nos ocupa, se refiere a una acción de protección relativa al derecho a la afiliación sindical por ramo, a la luz del derecho a la libre asociación y al trabajo, los cuales están consagrados tanto en la Constitución (artículos 66.2, 325 y 326.7), así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que son directamente vinculantes para Ecuador, a la luz de los principios de *pacta sunt servanda*, control convencional y bloque de constitucionalidad.

En el proceso de origen, los jueces de instancia resolvieron lo que, a su criterio, se trató de una violación al derecho al trabajo, dada cuenta que -como se indicará a lo largo de este Amicus Curiae- las normas y estándares internacionales vinculantes para Ecuador, de manera específica han indicado que **se debe permitir a los trabajadores la posibilidad de crear sindicatos de ramo**. Estas recomendaciones, las ha esgrimido la propia Organización Internacional del Trabajo, a modo general, y de forma específica a Ecuador, en el contexto de este mismo caso. En este sentido, no es posible afirmar que existió una violación a la seguridad jurídica, porque i) los jueces del proceso de origen resolvieron la causa tomando en cuenta las afectaciones a derechos constitucionales y convencionales, algo que responde al fin último de la acción de protección y, al así hacerlo, no incurrieron en una desnaturalización de la misma; y, ii) porque, al resolver, los jueces del proceso de origen no aplicaron normas inexistentes para las autoridades ecuatorianas.

Por el contrario, los jueces del proceso de origen observaron -de manera preferente y como corresponde- las normas y estándares en materia de derechos humanos que son de aplicación directa, incluso sobre otras normas del ordenamiento jurídico. Pues, de conformidad con el artículo 426 constitucional “(...) **Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos [deben aplicar] directamente las normas constitucionales y las previstas en los**

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 08 de enero de 2020.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 08 de enero de 2020.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 08 de enero de 2020.

instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente”.

En el caso concreto, los juzgadores aplicaron las normas y estándares de la OIT que exigen al Estado asegurar el derecho a la libertad sindical, permitiendo la creación de sindicatos por rama, **sin más trabajos que aquellas que existen en la ley. Por lo tanto, el argumento sobre una posible violación a la seguridad jurídica en este caso, es improcedente.**

2. Improcedencia del argumento sobre una presunta falta de motivación.

En el presente caso, el MRL argumentó que existió una violación a la garantía de motivación porque, a su criterio, la sentencia impugnada no fundamenta la obligación de registrar el sindicato en la normativa jurídica. Sin embargo, de la lectura de la misma se desprende que el Tribunal Provincial sostuvo, *inter alia*:

3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado." Como se tiene analizado, se vulneraron los derechos a la libertad sindical, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación. La acción de la autoridad pública (Ministerio de Trabajo) fue negar la constitución de la Asociación de Trabajadores Bananeros y Campesinos ASTAC, por **no haber hecho referencia** de ningún empleador, ni solicitar se notifique con la iniciación del trámite laboral de la asociación laboral a conformarse, decisión que se confirmó al resolver por parte de la autoridad laboral del Ministerio, el recurso extraordinario de revisión, olvidándose que en este caso no se requiere de empleador ni de la dirección del mismo, para efectos de notificaciones del trámite, porque se trata de una asociación de trabajadores campesinos del sector o rama del banano, que se encuentran amparados por el artículo 326, numerales 7 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador y por los Convenios 87, 98, 110 y 141 de la OIT, que constituyen normas de inmediato cumplimiento y aplicación; sin que pueda alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías constitucionales, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos, como lo señala expresamente el artículo 426 inciso segundo de la Constitución. Y por último, ~~no existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el~~ derecho violado, siendo la vía constitucional, a través de la acción de protección, la vía idónea para declarar la vulneración de los derechos constitucionales, como en efecto se lo hace a través de esta sentencia.

La garantía de motivación está consagrada en el artículo 76.7.1 de la CRE, en los siguientes términos:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...] 1.- Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.

En la emblemática Sentencia No. 1158-17-EP/21, de ponencia del Juez Alí Lozada, la CCE indicó que la motivación de un acto de autoridad pública es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto⁸. De ahí que todo acto del poder público debería contar con una motivación correcta, en el sentido de que toda decisión de autoridad debería basarse en: (i) una fundamentación normativa correcta, entendida como **la mejor argumentación posible conforme al Derecho**; y, (ii) una fundamentación fáctica correcta, entendida como la mejor argumentación posible conforme a los hechos⁹.

Al respecto del alcance de la garantía de motivación, la CCE indicó que aquello, por sí mismo, no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que solamente exige que las resoluciones de poderes públicos tengan una motivación **suficiente**; entendida esta como un requisito para ejercer de manera adecuada el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa, de tal suerte

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21. 20 de octubre de 2021.

⁹ Ídem.

que pueda ser efectivamente ejercido, con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público.

En dicha sentencia, la Corte Constitucional sostuvo que la garantía de la motivación busca asegurar que las decisiones de autoridad pública, reúnan ciertos “elementos argumentativos mínimos”¹⁰. Aquello, ha dicho la CCE, no supone exigir que toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho, **sino que la motivación sea suficiente**, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos, con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa¹¹.

Así, la Corte Constitucional señaló que “una violación del artículo 76.7.1 ocurre ante tres posibles escenarios: (i) **la inexistencia** de motivación; (ii) **la insuficiencia** de motivación; y, (iii) **la apariencia** de motivación¹². Entonces, esta garantía, exige **que la motivación sea suficiente, lo cual es independiente de si es correcta** y, por tanto, está al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos¹³.

En la misma Sentencia, la CCE indicó que, si la motivación dada por un órgano adjudicante, **a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera**, sin perjuicio de las posibles consecuencias jurídicas de aquello¹⁴.

En la misma sentencia, la CCE superó el conocido “test de motivación” incorporado en la jurisprudencia del Tribunal a partir del 21 de junio de 2012, mediante la sentencia No. 227-12-SEP-CC, que fue citado por el Ministerio de Relaciones Laborales para justificar la procedencia de la acción extraordinaria de protección. Bajo el estándar ya superado, se realizaba el análisis bajo dicho test, que consistía en verificar si la decisión judicial impugnada cumplía con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Pues, a partir de 2021, la Corte Constitucional se apartó de dicho estándar, por entender que el mismo se trataba de una “lista de control” con la que el juez constitucional debía fiscalizar el trabajo del juez ordinario. De esa manera, indicó la CCE, el test se prestaba para que los jueces constitucionales lo utilicen como un procedimiento preciso, y por ello, era necesario apartarse de esta fórmula que, incluso, podría maquillar errores judiciales¹⁵.

Así, la CCE rechazó el parámetro de la razonabilidad, esgrimido bajo el estándar anterior, porque en realidad este exigía que la motivación fuera correcta conforme al Derecho. Ello es contrario a la garantía de motivación que, como se indicó, no exige una interpretación judicial precisa, sino suficiente¹⁶.

Ahora, y como se desprende del escrito del Ministerio de Relaciones Laborales, el parámetro “razonabilidad” se empleaba para exigir observancia de disposiciones de rango legal, por la mera violación de tales disposiciones. Sin embargo, y a criterio de la CCE, esta alegación desvirtúa el ámbito de la justicia constitucional, especialmente en materia de acción extraordinaria de protección, pues la Corte estaría obligada a actuar como un nuevo tribunal de casación¹⁷.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/. 20 de octubre de 2021.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

Con respecto al parámetro de “*lógica*”, la CCE señaló que este exigía coherencia entre los hechos de la sentencia y el derecho enunciado, pero no se extendía a exigir a las sentencias una absoluta concordancia con la Constitución y la Ley. Esto, al igual que en el caso del criterio “razonabilidad”, analizado *supra*, suponía exigir que una sentencia sea “*correcta*” y no “*suficientemente motivada*” a la hora de satisfacer ese principio.

Así, la CCE propuso un nuevo enfoque para determinar la posible existencia de violaciones a la garantía de motivación, donde *prima facie*, reiteró que, en materia de acciones constitucionales de derechos, al juez ordinario que conoce -por ejemplo- una acción de protección, le corresponde examinar cada uno de derechos invocados en la demanda de acción de protección, en base al contenido y alcance constitucional del derecho alegado como violado. Solamente cuando aquello no ocurre, se estaría frente a una situación de incongruencia del argumento jurídico desarrollado en la sentencia, lo cual conllevaría a una falla en la motivación de la misma, susceptible de una acción extraordinaria de protección.

A la luz de lo anterior, la CCE ha indicado que se entiende que existe incongruencia en la decisión y, por tanto, violaciones a la garantía de motivación, cuando la conclusión a la cual arriba el por el órgano jurisdiccional, **no realizó un análisis idóneo de la garantía jurisdiccional y puntualmente de los derechos considerados vulnerados**; y, por el contrario, cuando el juez ordinario tramita una acción de protección atendiendo y analizando los derechos constitucionales vulnerados y decide en ese sentido, no se transgrede la garantía de motivación.

De esa manera, la CCE ha indicado que, para que exista una violación a la garantía de motivación, no se debe analizar si la misma es exacta con respecto a su interpretación y aplicación del Derecho, sino que la misma cuente con una argumentación jurídica suficiente. Aquello se verifica cuando la decisión del juez ordinario cuenta con una estructura mínimamente completa, que a la luz del artículo 76.7.1 de la CRE, exige por un lado la enunciación de normas o principios jurídicos en que se funda y la explicación sobre la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho de cada caso.

Por un lado, la *fundamentación normativa* debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Aquello no se agota en una mera enumeración de las normas, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Provincial motivó su decisión reconociendo la dimensión constitucional de la acción de protección, y centrando su análisis en esa finalidad; además, a lo largo de la resolución se refirió a varias normas de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, “OIT”), como el Convenio No. 087, donde se exige al Estado el deber de no discriminar en la conformación de asociaciones sindicales. El Tribunal analizó la negativa del Ministerio de Relaciones Laborales a la luz de tales obligaciones en el ámbito de los derechos laborales, pero también en relación al principio pro persona, y al deber de todo ente público de aplicar de manera directa y preferente la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos que exigen que se permita la creación y se reconozcan los sindicatos por rama. Por tanto, la decisión cumple con la fundamentación normativa suficiente –toda vez que enuncia las normas y principios jurídicos en los que se funda y, además, los explica en su sentido y alcance-; y, de igual manera, cumple con la argumentación fáctica suficiente, en vista de que coteja las normas con los hechos del caso, esto es, la negativa del Ministerio de conceder el registro. A este respecto, no es posible afirmar la existencia de motivación insuficiente.

Así, en este caso, la acción de protección que se concedió a favor de ASTAC tuvo como fundamento la existencia de un derecho convencional y constitucional a la creación de sindicatos por ramo, a la luz de lo indicado por la OIT, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”), en el ámbito de su jurisprudencia consultiva. Independientemente de que los accionantes de la acción extraordinaria de protección (en adelante, “AEP”) en este caso no están conformes con la resolución, la misma se encuentra motivada suficientemente desde la dimensión constitucional, y atiende al fin y objetivo de una acción de protección. **Los argumentos sobre una alegada falta de motivación, por tanto, son improcedentes.**

II. SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN PARA TUTELAR EL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL.

Durante el proceso de origen, el accionante de la AEP indicó su inconformidad con el hecho de se hubiera activado la vía constitucional para resolver el conflicto derivado de la negativa del registro a ASTAC. Corresponde, por tanto, que la Corte Constitucional se refiera a la procedencia de la acción de protección en este caso.

Al respecto, el artículo 42 de la LOGJCC, enumera las condiciones para que opere la improcedencia de la acción de protección (en adelante, “AP”), indicando en el numerales 1 y 3 que la AP no cabría en los casos en los que “(...) de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales y “cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos”.

Uno de los temas más discutidos en lo que respecta a la AP, es la cuestión de los límites a su procedencia, puesto que -a pesar de que se trata de un recurso con amplias posibilidades de tutelar derechos- no debería activarse para procesos cuya naturaleza no es la tutela de derechos constitucionales, o cuando existen otras vías judiciales idóneas para atender la cuestión jurídica invocada por un accionante¹⁸. Ello impone a los jueces ordinarios que actúan en funciones constitucionales, la obligación de realizar un análisis profundo sobre el fondo de las pretensiones del accionante, antes de declarar una posible situación de improcedencia de la AP. Al respecto, la CCE ha indicado que:

“(...) la acción de protección ecuatoriana procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración de derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infra constitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”¹⁹.

1. La vía contencioso-administrativa no se superpone ni reemplaza a la acción de protección, cuando la pretensión del accionante es la tutela de sus derechos constitucionales, y se verifican violaciones a los mismos.

La Corte Constitucional ha sido enfática en indicar que la vía contencioso-administrativa y la vía constitucional persiguen fines distintos: mientras en la AP lo que se busca es la tutela de los derechos

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador; Sentencia No. 098-SEP-CC; Caso No. 1850-11-EP.

humanos contenidos en el bloque de constitucionalidad ecuatoriano; en la acción contencioso-administrativa lo que se persigue es la observancia de la legalidad en la actuación de la administración pública. Al respecto, en la Sentencia N.º 085-13-SEP-CC, la CCE indicó que:

“(…) los procesos contencioso-administrativos se destinan a revisar la legalidad de los actos, conforme lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, mientras que la acción de protección tiene por objeto amparar directamente los derechos constitucionales, según se dispone en los artículos 88 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional”²⁰.

En esa misma oportunidad, la CCE indicó que el hecho de que todo acto administrativo sea impugnabile, *prima facie*, por vía contencioso-administrativa, no excluye la posibilidad de que los mismos hechos sean objeto de una acción de protección, pues, como se indicó, la pretensión sería distinta. En este sentido, la CCE indicó:

“(…) no se puede interpretar que como el artículo 173 de la CRE consagra el principio de impugnación de todos los actos administrativos en vía administrativa y judicial, en el sentido de que no se pueda interponer contra éstos acciones de protección, porque aquello supondría que se anule por completo el artículo 88 de la CRE, esto es, que la acción de protección no sea capaz de tutelar derechos violados en actos administrativos, en ningún caso”²¹.

Además, la CCE señaló, en esa misma sentencia:

“(…) un recurso contencioso administrativo no cumple con los requisitos del artículo 86.2 de la CRE, que establece que, en las acciones de protección, el procedimiento será sencillo, rápido y eficaz, y será oral en todas sus fases e instancia. Los recursos contenciosos administrativos son complejos, formales y lentos, lo que se debe a que tienen por fin proteger la legalidad, y no derechos constitucionales”²².

Así, la CCE indicó, en la sentencia 016-13-SEP que, “[...] es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales”²³. En conclusión, es perfectamente posible activar la acción de protección contra actos u omisiones de carácter administrativo, siempre que lo que se pretenda es tutelar derechos constitucionales. Cuando el reclamo sea una cuestión de legalidad –por inconformidad con la aplicación de la norma- la acción de protección resultará no idónea, siendo adecuada -en ese caso- la vía contencioso-administrativa.

2. La procedencia de la acción de protección para la tutela del derecho al trabajo, y los derechos derivados de esa condición.

Del análisis anterior, se desprende que la procedencia de la acción de protección no depende de la naturaleza del acto u omisión del cual se deriva la violación al derecho, sino de las pretensiones reales

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 085-13-SEP-CC. Caso 1344-12-EP.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 085-13-SEP-CC. Caso 1344-12-EP.

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 085-13-SEP-CC. Caso 1344-12-EP.

²³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso 1000-12-EP.

del accionante, y la finalidad para la cual esta se presenta. El único ámbito de exclusión total de la AP es para las acciones u omisiones violatorias que provienen de la administración de justicia.

Así las cosas, la Corte Constitucional se ha referido, en reiteradas ocasiones, a la procedencia de la acción de protección en cuestiones que tienen que ver con temas de índole laboral. Para llegar a este criterio, ha sostenido, en primer lugar, los parámetros para determinar la procedencia de la AP:

“(..). Establecer que la acción de protección no procede de forma absoluta cuando un acto es impugnado en sede judicial, implicaría convertir la acción de protección en ineficaz e ilusoria, al punto que el artículo 88 de la Constitución que regula esta garantía se tornaría inaplicable (...) Así, pueden existir situaciones fácticas excepcionales en las cuales la vía ordinaria pierda su carácter de adecuada y eficaz y, en estos casos, será la vía constitucional la más idónea y efectiva para la protección de derechos constitucionales (...)”.

La CCE ha indicado que aquellas cuestiones de índole **estrictamente laboral**, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria²⁴. En estos casos, la acción de protección sería improcedente.

Sin embargo, y dada cuenta que no existen criterios absolutos para determinar la procedencia de la AP, la CCE ha indicado que, en materia laboral, pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral pero que, por las actuaciones en contra de los trabajadores, han afectado otro tipo de derechos. Esto ocurriría en casos tales como situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes. Es decir, cuando las pretensiones escapen de la mera determinación de haberes patrimoniales²⁵.

Entonces, cuando un problema que, *prima facie*, surge en el ámbito del derecho laboral, pero que en realidad supone afectaciones de derechos constitucionales o convencionales, es susceptible de tutelarse a través de la acción de protección. Lo que importa, según el criterio esgrimido por la CCE, es determinar la naturaleza de las pretensiones del accionante. En una pretensión que enuncia violaciones a derechos humanos, y donde esto efectivamente se comprueba tras el análisis profundo que le corresponde hacer al juez procede, ciertamente, la acción de protección.

3. Los derechos sindicales son derechos humanos constitucionales que pueden ser tutelados vía acción de protección.

A la luz del análisis anterior, es posible inferir que aquellos derechos que se vinculan o se derivan de la relación laboral, o que tienen que ver con asuntos laborales, pueden efectivamente ser tutelados vía acción de protección. Es pertinente, por tanto, explicar por qué la posibilidad de formar un sindicato es un asunto que corresponde al ejercicio de derechos humanos constitucionales e internacionales, y,

²⁴ Respecto a la procedencia de la acción de protección para determinaciones patrimoniales por despido intempestivo, esta Corte en la sentencia N° 026-13-SEP-CC, caso N°. 1429-11-EP, manifestó lo siguiente: "la acción de protección no es la vía adecuada para solicitar exclusivamente el pago o reliquidación de indemnizaciones por despido intempestivo".

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1679-12-EP/20. 15 de enero 2020.

por lo mismo, debe ser tutelado a través de una AP, en casos de ser conculcado o restringido por medios que contradigan los estándares provistos en la Constitución y en el *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El artículo 326 constitucional reconoce el derecho al trabajo, así como los derechos derivados de las relaciones empleador-trabajador. Así, los numerales 7 y 8 de ese artículo disponen, con respecto al derecho a la libertad sindical, que:

7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.

8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.

Además, el derecho está reconocido en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) que, en su artículo 45, establece:

“Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva”

Asimismo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”), el derecho a la libertad sindical está consagrado en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador, en los siguientes términos:

“1. Los Estados Partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral pública, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.”²⁶

En el Sistema Universal de Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce la libertad sindical en su artículo 23.4. De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”), del cual el Ecuador es Parte, establece en su artículo 22.1, el “derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. En similar sentido, el artículo 8.1.a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”), consagra el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales; y, prohíbe la imposición de otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley, y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos.

De especial relevancia para el asunto en cuestión, son las normas del Convenio No. 087 de la OIT, adoptado en 1948, denominado “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” (en adelante, “Convenio 087”). Este instrumento consagra, en su artículo 2, el derecho que ampara tanto a trabajadores como a empleadores, para “sin ninguna distinción y sin autorización previa (...), constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de la misma”. Además, el artículo 3 del Convenio 087 de la OIT dispone que las autoridades públicas deben “abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal”.

En la reciente Opinión Consultiva OC27/21, la Corte IDH, desarrolló el sentido y alcance del derecho a la libertad sindical. Indicó, al respecto, que este es un derecho humano, protegido bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)²⁷.

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC 22-16, la Corte IDH se refirió a la posibilidad de tutelar, a través del mecanismo de peticiones individuales, derechos sindicales cuando el peticionario o víctima es un sindicato. En ese sentido, reconoció que -a la luz de lo señalado en el Protocolo de San Salvador y en el Convenio No. 087 de la OIT, en sus artículos 8.1.a y 11, respectivamente-, se derivan obligaciones correlativas hacia el Estado, que suponen la obligación de éste de permitir que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente²⁸. Asimismo, la Corte IDH sostuvo que una interpretación de buena fe, llevaría inevitablemente a concluir que la titularidad del derecho a la libertad sindical, recae en las organizaciones sindicales²⁹.

A la luz de lo anterior, queda claro que el derecho a la libertad sindical es un derecho humano constitucional y convencional y que, en tal virtud, es perfectamente posible tutelarlos por medio de una

²⁶ Protocolo de San Salvador, Artículo 8.

²⁷ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

²⁸ Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

²⁹ Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

acción de protección. Ello es cierto, además, a la luz de las garantías establecidas en los artículos 8 y 25 de la CADH, que exigen a los Estados Parte el deber de asegurar la existencia, idoneidad y efectividad de recursos judiciales para la tutela de todos los derechos consagrados en la Convención³⁰.

El deber de establecer mecanismos idóneos y efectivos para la tutela de los derechos sindicales ha sido desarrollado por la Corte IDH en la ya mencionada Opinión Consultiva OC-27/21. Al respecto, señaló el Tribunal que los Estados deben garantizar un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de estos derechos, incluyendo aquellos que amparan la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Dicha efectividad supone, además de la existencia formal de los recursos, que estos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. Esto implica, por tanto, que el recurso debe **ser idóneo para combatir la violación**, y, también, que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente³¹.

En dicha Opinión Consultiva, la Corte IDH hace una diferencia entre los recursos judiciales creados para la tutela del derecho a la libertad sindical, y los recursos judiciales creados para resolver los conflictos relacionados con los derechos laborales de las trabajadoras y los trabajadores, de naturaleza individual y colectiva, con competencia para atender “casos y de demandas en materia laboral”, mediante la previsión de un procedimiento especializado que atienda a las particularidades de los asuntos laborales³².

En similar sentido, el Comité Para la Libertad Sindical (“CLS”) de la OIT, dispuso en su *Estudio Sobre Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, que los sindicatos deberían tener derecho a recurrir ante tribunales independientes contra toda decisión administrativa relativa a su inscripción en el registro. Un recurso de esta naturaleza constituye una garantía necesaria contra las decisiones ilegales o infundadas de la autoridad encargada del registro; y, para que dicho recurso se vea satisfecho, tales tribunales deberían poder pronunciarse rápidamente sobre los motivos en que se ha basado la decisión.

De igual manera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”) se ha referido al deber estatal de proveer recursos rápidos, sencillos y eficaces para la tutela de derechos sociales de carácter colectivo. En el *Informe Sobre El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, la Comisión indicó, tras analizar varios casos decididos por los órganos del SIDH, que el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales conduce a reconocer la necesidad de contar con mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos de índole individual y colectiva³³.

³⁰ CorteIDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9., párr. 24.

³¹ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27; párr. 115.

³² Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27; párr 116.

³³ CIDH. Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Estudio Sobre Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4. 7 septiembre 2007. Párr. 279.

III. ALCANCE DEL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL, Y RESTRICCIONES COMPATIBLES A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

1. Alcance del Derecho a la Libertad Sindical, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

a. *Marco Normativo Internacional que regula el derecho a la Libertad Sindical.*

Como se indicó anteriormente, el derecho a la libertad sindical, como uno de los componentes del derecho al trabajo, está consagrado en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. Tanto el Protocolo de San Salvador, como la Carta de la OEA, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contienen disposiciones donde se reconoce expresamente el derecho de los trabajadores a formar sindicatos³⁴.

En primer lugar, el derecho está reconocido en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), en su artículo 45:

“Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva”

En el SIDH, el Protocolo de San Salvador, garantiza el derecho a la libertad sindical en los siguientes términos:

“1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente (...) 2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral pública, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios

³⁴ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley. 3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.”³⁵

Así también en el Sistema Universal de los Derechos Humanos la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce la libertad sindical en su artículo 23.4.³⁶ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual el Ecuador es Estado parte reconoce en su artículo 22.1. el “derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.”³⁷ Es de esta manera que varias convenciones de las que es Estado parte, al ratificar su voluntad de hacer parte de dichas convenciones, reconoció como tal, sus obligaciones internacionales, y por lo tanto debe cumplirlas.

Finalmente, es de especial relevancia el contenido del Convenio No. 87 de la OIT, de 1948, denominada “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” que regula con más detalle los derechos y obligaciones que nacen del derecho a la libertad sindical. Es de esta manera que el artículo 2 ordena que tanto los trabajadores como los empleadores, “sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de la misma.”

b. Jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, con respecto al alcance del derecho a la libertad Sindical.

A la hora de entender el sentido y el alcance del derecho la libertad sindical, varios organismos y tribunales internacionales han esgrimido sentencias, opiniones y recomendaciones, que, como se verá más adelante, son vinculantes para el Ecuador, y arrojan luces de cómo el Estado debe respetar y garantizar el derecho a nivel interno.

Así, la Corte IDH indicó, en la Opinión Consultiva No. 27/21, que el derecho a la libertad sindical, y los derechos relativos a actividad sindical, nacen de la voluntad de los individuos de asociarse; y se materializan en la creación de sindicatos que, a su vez, pueden asociarse entre ellos y crear federaciones, confederaciones u organizaciones sindicales cuyo funcionamiento debe ser libre para ser efectivo³⁸. Además, ha indicado que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, “de modo que una restricción de las posibilidades de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga”.

El reconocimiento convencional del derecho a la libertad sindical impone al Estado obligaciones de respeto, garantía y protección. En este sentido, ha indicado la Corte IDH, que es de suma importancia que los Estados adecúen su ordenamiento legal aplicable a los sindicatos a la luz de estas normas y estándares, puesto que las discordancias entre el régimen interno y el derecho internacional podrían hacer inoperante este derecho en la práctica³⁹. Aquello es especialmente grave, pues una desprotección

³⁵ Protocolo de San Salvador, Artículo 8.

³⁶ Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, artículo 23.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, artículo 22.1.

³⁸ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

³⁹ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre

al derecho de libre asociación, y al derecho a formar sindicatos que funcionen libremente, supone una afectación de mayor intensidad en sus asociados, al impedir el goce efectivo del derecho a organizarse colectivamente.⁴⁰

La obligación de adecuar el ordenamiento interno en materia del derecho a la libertad sindical se relaciona con las obligaciones generales de respetar y garantizar derechos. En cuanto a la obligación de respeto, la Corte IDH ha indicado que ésta se satisface cuando el Estado se abstiene de crear barreras legales o políticas para la creación de sindicatos, que impidan a las federaciones y las confederaciones la posibilidad de gozar de un libre funcionamiento, o que obstaculicen la posibilidad de los sindicatos de asociarse entre ellos.

El criterio sostenido por la Corte IDH, es consistente con las normas contenidas en artículo 3.2 del Convenio 087 de la OIT, que también establece que “[l]as autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar [los derechos reconocidos en el numeral 1 del artículo] o a entorpecer su ejercicio legal”⁴¹.

2. Las limitaciones al derecho a la libertad sindical deben realizarse observando estrictamente los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Lo anterior no implica que el Estado, en ejercicio de su soberanía no pueda regular requisitos formales para el ejercicio de este derecho, como efectivamente ha hecho, al emitir las disposiciones normativas del Código del Trabajo. Sin embargo, para ser convencionales, dichos requisitos deben ser simples, y no pueden “establecer condiciones que imposibiliten o entorpezcan [la] libre creación [de sindicatos y asociaciones]”⁴². Por lo mismo, y a la luz de los estándares señalados *supra*, cualquier restricción, regulación o modulación al ejercicio del derecho a la libertad sindical, deberá realizarse de acuerdo a los criterios desarrollados a continuación.

El derecho a la libertad sindical, en la medida que supone el ejercicio concurrente de varios derechos susceptibles de suspensión -siendo estos, los derechos a la libertad de reunión y libertad de asociación- no puede considerarse de carácter absoluto y, en consecuencia, los Estados están facultados a establecer mecanismos para regular su ejercicio. Ahora bien, dichos mecanismos deben: i) ser compatibles con los fundamentos básicos de una democracia; ii) abstenerse de atentar contra el núcleo

Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

⁴⁰ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

⁴¹ Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), entrada en vigor: 04 julio 1950; Adopción: San Francisco, 31ª reunión CIT 09 julio 1948. Igualmente, la Corte nota que varias decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT reflejan obligaciones en similar sentido. Cfr. OIT. Resolución del Comité de Libertad Sindical en el Caso No. 1569 “Quejas contra el Gobierno de Panamá presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), el Sindicato de Trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (SITIRHE) y Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (SITINTEL)”, párr. 143.3; Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 162, 170 a 172; OIT, La libertad sindical Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición 2006, párrs. 147, 130, 178, 190 y 391.

⁴² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 78.

duro del derecho o volverlo, *de facto*, nugatorio; y, iii) observar, de manera estricta, los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad⁴³.

a) *El requisito de legalidad.*

Sobre al requisito de legalidad, ya ha indicado la Corte IDH, desde la Opinión Consultiva OC6-86, que este contempla una obligación estatal de carácter ineludible, puesto que, para ser compatibles con las obligaciones internacionales del Estado, las restricciones al ejercicio de los derechos humanos deben estar previamente establecidas en una ley. Explicó la Corte IDH que, en estos casos, el sentido de la palabra “ley”, es de carácter restrictivo, y se refiere de manera exclusiva a aquellas normas de carácter general que han sido aprobadas por el órgano legislativo de cada Estado, en base al procedimiento constitucional establecido para tal efecto, y en el marco de un debate abierto y participativo para toda la sociedad. En este sentido, cualquier restricción al derecho a la libertad sindical que no estuviera consagrado en una ley, sino en normas legales de inferior jerarquía, no sería consistente con el principio de legalidad y, por tanto, su aplicación en casos concretos supondría una violación a ese derecho.

Por su parte, el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación, indicó en su Informe sobre “Mejores Prácticas Relacionadas con los Derechos de Reunión Pacífica y Asociación”, de mayo de 2012, que “(...)toda restricción debe obedecer a uno de los intereses concretos antes señalados, poseer un fundamento jurídico (estar "prescrita por la ley", lo que implica que la ley debe ser accesible y estar formulada con la suficiente precisión) y "ser necesaria en una sociedad democrática”⁴⁴.

Aquello es reforzado con que, tanto la Constitución del Ecuador, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, y el Convenio No. 87 de la OIT, son consistentes en reconocer que el derecho a la libertad sindical es susceptible de regulación estatal, siempre que la misma esté contenida en una ley, en su sentido formal y material.

Así, el artículo 326.8 de la CRE, dispone que “(...) el Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, **de acuerdo con la ley**; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección (...)”. Por su parte, el artículo 8.2 del Protocolo de San Salvador, indica que los derechos sindicales “(...) sólo puede[n] estar sujeto[s] a las limitaciones y restricciones **previstas por la ley**, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás.

En similar sentido, el artículo 8.1.a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala, con respecto a la libertad sindical, que “(...) no podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho **que las que prescriba la ley** y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”. Finalmente, el Convenio 087 de la OIT señala en el artículo 8.1 y 8.2, el deber de los trabajadores a respetar “la legalidad”, en el ejercicio de sus derechos sindicales, y exige

⁴³ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

⁴⁴ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. A/HRC/20/27. 21 de mayo de 2012, párr. 16.

que “(...) la **legislación nacional** no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio”.

Además, la Corte IDH se ha referido en varias ocasiones al requisito de la *legalidad material*, que responde al contenido de las leyes diseñadas para establecer restricciones a derechos humanos. Al respecto, ha indicado que, si el contenido de una ley que ha sido adoptada observando las formalidades y requisitos constitucionales, es contrario a los fines imperiosos de una democracia, o si *de facto* vuelve nugatorio el derecho, también se estaría atentando contra el ejercicio del mismo.

Los instrumentos internacionales que regulan el ejercicio de la libertad sindical también consagran el derecho a la legalidad material, como requisito para establecer posibles restricciones al ejercicio de ese derecho. Así, el artículo 8.2 del Protocolo de San Salvador no solo exige que el derecho a la libertad sindical se regule por ley, sino que el contenido normativo de las mismas “(...) sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás”. En similar sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone en el artículo 8.1.c que “(...) el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos”. Finalmente, el artículo 7 del Convenio No. 087 de la OIT señala que “(...) la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones [de este Convenio]”.

b) El requisito de necesidad.

El requisito de necesidad supone que una ley que establezca límites al ejercicio de un derecho humano, apunte a satisfacer una necesidad imperiosa dentro de una sociedad democrática. Como se indicó en el apartado anterior, todos los instrumentos internacionales que regulan el derecho a la libertad de asociación, disponen, como condición para la imposición de posibles restricciones o regulaciones al mismo, que éstas respondan a criterios de estricta necesidad, entendida ésta como la compatibilidad de la medida con los fines imperiosos de una democracia, y cuando la misma se requiera para proteger o salvaguardar bienes jurídicos imperiosos, como la seguridad interna o los derechos de terceros.

En este sentido, la CIDH, indicó en su *Compendio de Estándares Internacionales en Materia de Derechos Laborales y Sindicales*, que el requisito de necesidad no solo se satisface demostrando que la medida persigue un fin legítimo, sino que además, “(...) ha de evaluarse si las limitaciones son adecuadas para contribuir al logro de finalidades compatibles con la Convención Americana, o están en capacidad de contribuir a la realización de tales objetivos. La necesidad de la medida se determina al evaluar si las restricciones realizadas son indispensables para lograr el fin legítimo”⁴⁵. Además, en el Informe Sobre Derechos Humanos en Venezuela del año 2009, ya sostuvo, con respecto al derecho a conformar gremios y sindicatos, que “(...) el ejercicio de los derechos sindicales sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás”⁴⁶.

Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, ha señalado que:

⁴⁵ CIDH. Estándares Interamericanos Sobre Derechos Laborales y Sindicales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 331 30 octubre 2020.

⁴⁶ CIDH. Democracia y derechos humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54. 30 diciembre 2009, párr. 1081.

“(…) el término "necesidad" no equivale a "necesidad absoluta" u "obligatoriedad", pero su significado tampoco es tan flexible como el de "utilidad" o "conveniencia": en lugar de ello, el término expresa que tienen que existir "razones sociales acuciantes para una injerencia". Cuando surja una necesidad social acuciante de esa índole, los Estados tendrán que asegurar que toda medida restrictiva adoptada se circunscriba a los límites de lo aceptable en una "sociedad democrática". (...) Por consiguiente, los Estados no pueden socavar la existencia misma de esos atributos al imponer restricciones a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación”.

c) El requisito de proporcionalidad.

El requisito de proporcionalidad a la hora de establecer una restricción a los derechos sindicales, supone que la medida creada o implementada sea la menos lesiva para el ejercicio del derecho. En su sentido estricto, la proporcionalidad supone realizar un balance entre los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro⁴⁷. En este sentido, para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio del derecho en cuestión resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen⁴⁸.

Con respecto a la proporcionalidad en las restricciones a derechos sindicales, la CIDH indicó, en su *Compendio de Estándares en Materia Laboral y Sindical*, que la estricta proporcionalidad de las restricciones deberá juzgarse **con base en sus efectos** sobre el derecho de las organizaciones de trabajadores y sus dirigentes, a procurar la protección de los derechos de las personas que representan. Así, para ser consideradas proporcionales, dichas restricciones no pueden tener un efecto disuasivo en el derecho de los dirigentes obreros o sindicales a defender y promover los derechos e intereses de sus representados⁴⁹.

A) Aplicación de estos estándares a los procesos de creación y reconocimiento de sindicatos.

A la luz de lo anterior, es posible afirmar que el ejercicio de la libertad sindical, que empieza con la posibilidad de crear sindicatos y asociaciones de trabajadores, puede ser susceptible de regulación estatal, toda vez que se trata de derechos que no son de carácter absoluto. Sin embargo, al ser estas limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad sindical y sus derechos conexos, dichas regulaciones deben ajustarse a lo que, desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ha denominado como el “test tripartito”, que supone que, para que la medida que regula el derecho no suponga una lesión al mismo, debe observar estrictos criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

El principio de legalidad, en materia de derechos sindicales, supone una doble obligación para el Estado. En primer lugar, implica que cualquier requisito o condición impuestos al derecho de crear sindicatos, gremios o asociaciones de trabajadores, debe estar previa y claramente establecida en una norma de carácter legal, es decir, en una ley. Como se dijo, dichas condiciones constituyen restricciones al derecho a crear sindicatos, por lo que no pueden estar incorporadas en normas inferiores a la ley, como reglamentos o acuerdos. Solo aquellos condicionamientos que se encuentren en la ley que en el país regule las cuestiones relativas al derecho al trabajo, podrán ser exigibles a los trabajadores, al momento de crear una asociación, gremio o sindicato. Esto, por supuesto, siempre que el contenido de esas leyes sea compatible con los fines imperiosos de una democracia, y no constituya un

⁴⁷ CIDH. Estándares Interamericanos Sobre Derechos Laborales y Sindicales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 331 30 octubre 2020.

⁴⁸ CIDH. Estándares Interamericanos Sobre Derechos Laborales y Sindicales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 331 30 octubre 2020.

⁴⁹ CIDH. Estándares Interamericanos Sobre Derechos Laborales y Sindicales. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 331 30 octubre 2020

mecanismo para volver, en la práctica, nugatorio a ese derecho, o para disuadir a los trabajadores de ejercerlo de manera plena.

En este sentido, el Comité de Libertades Sindicales de la OIT ha manifestado, que “(...) no debería negarse la personalidad jurídica a las organizaciones cuando satisfagan las condiciones establecidas por la ley”⁵⁰.

IV. EL REQUISITO DE ESTAR CONTRATADO BAJO EL MISMO EMPLEADOR, COMO CONDICIÓN SINE QUA NON PARA PODER EXISTIR COMO SINDICATO: UN ANÁLISIS A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

Otra de las cuestiones que le corresponde decidir a la Honorable Corte Constitucional, es la compatibilidad del requisito de “estar contratado bajo el mismo empleador” como fundamental para que una agrupación de trabajadores pueda ser reconocida como un sindicato. A continuación, se explicará el contenido de las normas constitucionales y legales en Ecuador que regulan el ejercicio de la libertad sindical, así como las disposiciones convencionales y los estándares desarrollados jurisprudencialmente, sobre el derecho a la libertad sindical, que son aplicables a la creación de sindicatos y gremios por rama profesional; de cara a arrojar luces sobre los requisitos que pueden exigirse a la hora de reconocer la personería jurídica de un sindicato, por parte de las autoridades estatales en materia laboral.

1. Marco constitucional y legal ecuatoriano que regula el derecho a la libertad sindical, con respecto a los requisitos exigibles para el otorgamiento de personería jurídica a sindicatos y gremios.

El Código del Trabajo, en tanto ley nacional que regula cuestiones laborales, incluyendo la conformación de gremios y sindicatos, dispone:

Art. 440.- Libertad de asociación.- Los trabajadores y los empleadores, **sin ninguna distinción** y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que estimen conveniente, de afiliarse a ellos o de retirarse de los mismos, **con observancia de la ley y de los estatutos de las respectivas asociaciones**. Las asociaciones profesionales o sindicatos tienen derecho de constituirse en federaciones, confederaciones o cualesquiera otras agrupaciones sindicales, así como afiliarse o retirarse de las mismas o de las organizaciones internacionales de trabajadores o de empleadores. Todo trabajador mayor de catorce años puede pertenecer a una asociación profesional o a un sindicato. Las organizaciones de trabajadores no podrán ser suspendidas o disueltas, sino mediante procedimiento oral establecido en este Código. Si la suspensión o disolución fuere propuesta por los trabajadores éstos deberán acreditar su personería. Cuando un empleador o empresa tuviere varias agencias o sucursales en diferentes provincias, los trabajadores en cada una de ellas pueden constituir sindicato o asociación profesional. Los requisitos de número y los demás que exija la ley se establecerán en relación con cada una de tales agencias o sucursales.

Art. 441.- Protección del Estado.- Las asociaciones de trabajadores **de toda clase** están bajo la protección del Estado, siempre que persigan cualquiera de

⁵⁰Comité de Libertades Sindicales de la OIT. Informe No. 348. Caso No 4292. Luxemburgo.

los siguientes fines: 1. La capacitación profesional; 2. La cultura y educación de carácter general o aplicada a la correspondiente rama del trabajo; 3. El apoyo mutuo mediante la formación de cooperativas o cajas de ahorro; y, 4. Los demás que entrañen el mejoramiento económico o social de los trabajadores y la defensa de los intereses de su clase.

Art. 442.- Personería jurídica de las asociaciones profesionales o sindicatos.- Las asociaciones profesionales o sindicatos gozan de personería jurídica por el hecho de constituirse conforme a la ley y constar en el registro que al efecto llevará la Dirección Regional del Trabajo. Se probará la existencia de la asociación profesional o sindicato mediante certificado que extienda dicha dependencia.

Con todo, si una asociación profesional o sindicato debidamente constituido ha realizado actos jurídicos antes de su inscripción en el registro y luego de la remisión de los documentos de que trata el artículo siguiente, el efecto de la inscripción se retrotrae a la fecha de la celebración de dichos actos jurídicos.

Art. 443.- Requisitos para la constitución de asociaciones profesionales o sindicatos.- Para los efectos contemplados en el artículo anterior los fundadores, en número no menor de treinta al tratarse de trabajadores, o de tres al tratarse de empleadores, deben remitir al Ministerio de Trabajo y Empleo, en papel simple, los siguientes documentos: 1. Copia del acta constitutiva con las firmas autógrafas de los concurrentes. Los que no supieren firmar dejarán impresa la huella digital; 2. Dos copias del acta determinada en el ordinal anterior, autenticadas por el secretario de la directiva provisional; 3. Tres ejemplares de los estatutos del sindicato o asociación profesional, autenticados asimismo por el secretario de la directiva provisional, con determinación de las sesiones en que se los haya discutido y aprobado; 4. Nómina de la directiva provisional, por duplicado, con indicación de la nacionalidad, sexo, profesión, oficio o especialidad, lugar o centro del trabajo y domicilio de cada uno de ellos; y, 5. Nómina de todos los que se hubieren incorporado al sindicato, asociación profesional o comité de empresa, con posterioridad a la asamblea general reunida para constituirlos, con especificación del lugar de su residencia, la profesión, oficio o especialidad y el lugar de trabajo de los integrantes.

Como se indicó *supra*, las regulaciones permitidas al ejercicio del derecho a la libertad sindical, en la dimensión que faculta a constituir sindicatos y obliga al Estado a reconocer su personería jurídica, deben ser exclusivamente de orden legal. En este sentido, a la hora de reconocer la personería jurídica de un sindicato, solo podría exigirse el cumplimiento de aquellos requisitos previstos en el Código del Trabajo. Esto, considerando que el artículo 443 del Código del Trabajo establece que el único requisito adicional a la entrega de documentos estatutarios, de conformación y de integración necesario para la constitución de una asociación profesional o sindicato, es que los fundadores de dicha asociación sean trabajadores.

Así, se desprende que el artículo 443 del Código del Trabajo no establece -como condición *sine qua non* para constituir un sindicato- que los trabajadores pertenezcan a una misma rama, por lo que no se justificaría la negativa de otorgar personería jurídica a un gremio que estuviere integrado por trabajadores que se desempeñen en una misma rama laboral, aunque con empleadores diferentes.

Incluso si tal disposición existiera, la misma sería incompatible con las disposiciones establecidas en el Convenio No. 087 de la OIT, pues, como ya ha indicado el Comité Sindical, los Estados deben permitir la creación de sindicatos por rama y, si la norma interna lo prohíbe, hacer adecuaciones suficientes para eliminar las trabas al pleno ejercicio de la libertad sindical.

Así, es evidente que tanto en la legislación ecuatoriana, como en las normas y estándares constitucionales y convencionales que se han esgrimido a lo largo de este escrito de *amicus curiae*, la única condición que debe observarse es que quienes lo integran sean “trabajadores”. En este sentido, el artículo 9 del Código del Trabajo señala que un trabajador es la persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina trabajador y puede ser empleado u obrero⁵¹. Esta definición se complementa con los elementos previstos en el artículo 8 de dicho Código, el cual especifica que el contrato individual de trabajo es el “convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre”.

2. Sobre las disposiciones pertinentes en el Reglamento de Organizaciones Laborales (Acuerdo Ministerial No. 0130).

En agosto de 2013, el Ministerio de Relaciones Laborales emitió el Acuerdo Ministerial No. 0130, en el que aprobó el Reglamento de Organizaciones Laborales, el cual regula, entre otras cosas, los mecanismos para acceder al registro de sindicatos y gremios de trabajadores⁵². En su artículo 2, este Reglamento establece:

“Art. 2.- Requisitos para la constitución de la Organización Sindical: Para este efecto los trabajadores deberán ingresar la siguiente documentación, ante el Inspector de Trabajo de la Jurisdicción que corresponda al domicilio de la organización (...) 6. Notificación al Inspector de Trabajo con la razón de notificación al empleador”.

En su articulado, el Reglamento nombra manera reiterada “al empleador”, para referirse a cuestiones como la notificación de los procesos de aprobación de sindicatos en curso, su posibilidad de apelar las decisiones en el proceso, entre otros. Sin embargo, ni siquiera en el artículo 2, que establece los requisitos para el registro, se exige que los trabajadores busquen constituir una organización sindical, estén contratados bajo el mismo empleador.

3. Las normas y estándares de la OIT en materia de reconocimiento de la personería jurídica de un sindicato, exigen que se permita la creación de sindicatos por rama o industria.

Como se dijo en la sección anterior, los únicos requisitos -entendidos estos como formas de regular el ejercicio al derecho a la libertad sindical-, admisibles a la luz de los estándares constitucionales y convencionales en la materia, son aquellos que están establecidos en una ley. En este sentido, el artículo 2 del Convenio No. 087 de la OIT, señala:

“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como

⁵¹ Código del Trabajo, Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre de 2005.

⁵² Ministerio de Relaciones Laborales. Acuerdo Ministerial No. 0130. Reglamento De Organizaciones Laborales. Registro Oficial N° 63 - Miércoles 21 de agosto de 2013.

el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

De manera adicional, el artículo 7 de dicho Convenio, prescribe que:

“La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.”

Asimismo, el artículo 8.2 del Convenio 087 puntualiza que:

“La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.”

En el mismo sentido, el CLS de la OIT ha dicho ya, en una queja con respecto a Turquía, que una ley que prohíbe la constitución de sindicatos por profesión o por centro de trabajo, es contrario a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias; según los cuales los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones”⁵³.

En otro caso, relacionado a la negativa en el otorgamiento de personería jurídica a un gremio de trabajadores de distintas municipalidades de El Salvador –pertenecientes al mismo ramo, con diferentes empleadores-, el Comité concluyó que aquello era contrario al Convenio No. 087, con respecto a la libertad de los trabajadores de formar sindicatos y gremios a su conveniencia⁵⁴. Por lo mismo, en ese caso, la OIT recomendó al Estado salvadoreño, realizar reformas legislativas para adecuar las leyes del país a dicha obligación estatal⁵⁵.

Finalmente, con respecto a una queja presentada contra Guatemala, sobre la negativa de otorgar personería jurídica a un sindicato integrado por trabajadores de las fincas de distintos departamentos, el Comité reconoció que el **derecho de los trabajadores a asociarse no depende de que estos tengan un vínculo laboral con un mismo empleador**. Pues, esta exigencia dejaría a los trabajadores de ciertas ramas o industrias, fuera del ámbito de protección de este derecho. En este sentido, indicó que:

“En base a los principios de la libertad sindical, todos los trabajadores – con la sola excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía- deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse de las mismas. El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con un empleador, que a menudo no existe, por ejemplo en el caso de los trabajadores de la agricultura, los trabajadores

⁵³ OIT. Comité Sobre Libertad Sindical. Caso No. 2892. Turquía. Informe No. 371, de marzo de 2014.

⁵⁴ Comité de Libertad Sindical del Consejo de la Administración de la OIT. Informe No. 2018. El Salvador. Queja presentada en octubre de 2010. Párrs. 630, 631, y 634.

⁵⁵ Comité de Libertad Sindical del Consejo de la Administración de la OIT. Informe No. 2018. El Salvador. Queja presentada en octubre de 2010. Párrs. 630, 631, y 634.

autónomos en general o los que desempeñan profesiones liberales, y que, sin embargo, deben disfrutar del derecho de organizarse⁵⁶.

Por lo mismo, en esa oportunidad, el CLS recomendó al Estado de Guatemala, la revisión urgente del Código del Trabajo, y la modificación de sus normas, de manera que se permitiera la conformación de sindicatos de industria⁵⁷.

Entonces, es claro que -si bien el establecimiento de condiciones para el reconocimiento de la personería jurídica de un sindicato es una prerrogativa estatal reconocida en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional ecuatoriano-, no se trata de una potestad discrecional e ilimitada. Del análisis realizado a lo largo de las dos secciones precedentes, se evidencia, en primer lugar, que dichas condiciones y requisitos solamente podrían estar contenidas en una norma de rango legal -una ley, en el sentido formal de la palabra- siempre que la misma, en su contenido, sea compatible con los objetivos de una sociedad democrática. Una norma de inferior jerarquía, en cualquier de sus denominaciones, no satisface el requisito de legalidad, y, por tanto, su aplicación se traduciría en violaciones al derecho a la libertad sindical.

Según la OIT, los casos en los que podrían invocarse requisitos reglamentarios o de cualquier otra naturaleza infra legal, para el reconocimiento de una asociación, serían aquellos en los que se buscara la creación de sindicatos conformados por miembros de los cuerpos policiales o fuerzas armadas, a los que se les otorga un tratamiento especial. En esos casos, no existe una prohibición *in limine*, sino un nivel mayor de discrecionalidad a la hora de establecer condiciones y requisitos para su conformación.

a) *El derecho a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos.*

La Corte IDH ha sostenido de manera reiterada, que la prohibición de discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos⁵⁸. En este sentido, ha señalado que todos los instrumentos de derechos humanos, tanto generales como específicos, incluyen cláusulas que imponen a los Estados el deber de respetar y garantizar todos los derechos consagrados en ellos, con igualdad y sin discriminación⁵⁹.

Así, por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone:

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

⁵⁶ Comité de Libertad Sindical del Consejo de la Administración de la OIT. Recopilación 1994. Informe 304, caso núm. 1796, párrafo 464; Informe 323, caso núm. 2059, párrafo 475; Informe 326, caso núm. 2013, párrafo 416; Informe 332, caso núm. 2221, párrafo 222; Informe 336, caso núm. 2347, párr. 628.

⁵⁷ Comité de Libertad Sindical del Consejo de la Administración de la OIT. Informe No. 3042. Guatemala. Queja presentada en mayo de 2014. Párr. 545.

⁵⁸ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

⁵⁹ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...)”.

El artículo 24 de ese mismo instrumento, señala: “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

En la Observación General No. 18, el Comité de Derechos Humanos resaltó el carácter fundamental del principio de igualdad y no discriminación, que se impone como una regla general sobre la forma en la que cada Estado debe garantizar y asegurar el ejercicio de derechos fundamentales específicos⁶⁰. En igual sentido, y amparándose en la decisión anterior, la Corte IDH sostuvo, en la Opinión Consultiva OC-18/03, que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*⁶¹.

Con respecto a lo que constituye discriminación, la Corte IDH ha indicado que la misma debe entenderse, *inter alia*, como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia, que se base en categorías como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social; y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas⁶².

Sin embargo, no toda diferencia de trato es, necesariamente, discriminatoria. La Corte IDH ha explicado que es admisible aquella diferenciación que responde a un objetivo legítimo y no conlleva a situaciones contrarias a la justicia, a la razón; cuando pueda demostrarse que la medida ha sido adoptada de manera proporcional en relación a las diferencias fácticas existentes y la norma que las regula⁶³. El trato diferenciado, por tanto, constituye un mecanismo para cumplir con la obligación estatal de garantizar derechos, mediante la adopción de medidas legislativas o de cualquier otra índole que sirvan para superar aquellas situaciones fácticas que impiden a ciertos individuos o grupos el goce pleno de tales derechos⁶⁴.

Cabe destacar, que, en el Derecho Internacional, la igualdad se entiende tanto como “norma autónoma” y una “norma subordinada”. La norma autónoma, es aquella establecida en el artículo 24

⁶⁰ O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación General 3, Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Nivel Nacional (artículo 2), 29 de julio de 1981, CCPR/C/13, párrs. 1 y 2.

⁶¹ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

⁶² Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

⁶³ Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

⁶⁴ Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

de la CADH, y señala que “todas las personas son iguales ante la ley [y], en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”. Esta cláusula se aplica por sí misma y sin referencia a otro derecho consagrado en ese tratado, y se traduce en el deber estatal de no incorporar en su ordenamiento interno ningún tipo de disposición de carácter discriminatorio⁶⁵.

Por otro lado, la igualdad como “cláusula subordinada”, contenida en el artículo 1.1 de la CADH, se refiere al deber del Estado de asegurar que todos los derechos consagrados en ese instrumento se ejerzan sin ningún tipo de discriminación por todas las personas. En este sentido, indicó en el caso *Apitz Barbera y otros v. Venezuela*:

“La diferencia entre los dos artículos radica en que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana, mientras que el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”.

En otras palabras, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si por el contrario la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, violaría el artículo 24”⁶⁶.

Como se puede apreciar de la redacción de los artículos relativos al derecho a la igualdad y no discriminación, la lista de condiciones sobre las cuales se prohíbe un trato discriminatorio no es de carácter taxativo⁶⁷. Ello se evidencia, de la inclusión de la frase “o cualquier otra condición social”, al final del artículo 1.1 de la CADH y del artículo 2 del PIDCP. Si bien ambos artículos presentan un listado amplio de las categorías prohibidas de discriminación, no es menos cierto que esa misma redacción abre la puerta a que se incluyan nuevas categorías prohibidas, como de hecho ha sucedido en el desarrollo de la jurisprudencia y la práctica de los órganos de protección internacional de derechos humanos, en particular del SIDH.

Lo anterior se explica a partir del principio *pro persona*, que supone adoptar la interpretación que mejor favorezca al ejercicio de derechos fundamentales; y del artículo 29 de la CADH, relativo a la interpretación progresiva de ese instrumento y su adecuación al devenir de los tiempos. En este sentido, la Corte IDH ha indicado, de manera reiterada, que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la CADH así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”

b) *La igualdad y no discriminación en el derecho constitucional ecuatoriano.*

⁶⁵ Corte IDH. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14.

⁶⁶ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182

⁶⁷ Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

Al igual que la Corte IDH, la CCE ha reconocido a la igualdad y no discriminación como una norma de *ius cogens*⁶⁸; la cual, además, ha sido recogida en los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución, los cuales reconocen el principio de igualdad y no discriminación, y derecho a la igualdad formal y material⁶⁹.

Según la CCE, la igualdad formal se entiende como la “presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico”⁷⁰. Así, a todos los trabajadores que desearan conformar una asociación, al estar en la misma situación -esto es, ser trabajadores-, deberían aplicárseles los mismos requisitos y condiciones.

Por otra parte, respecto de la igualdad material, la Corte Constitucional ha referido que esta responde a que “(...) los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos”⁷¹. Por lo tanto, el Estado ecuatoriano está obligado a tomar medidas o acciones afirmativas⁷², para corregir las situaciones que, *de facto*, resulten discriminatorias, en el goce y ejercicio de los derechos laborales y sindicales.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 28-15-IN/21, párrafo 140.

⁶⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial (...), Art. 66, numeral 4.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 28-15-IN/21, párrafo 141, infra cita: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia No. 28-15-IN/21, párrafo 141, infra cita: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 1; cías N°. 117-13-SEP-CC de 11 de diciembre de 2013, Caso N°. 00619-12-EP, pág. 12; y, N°. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto del 2015, Caso N°. 2184-11-EP, pág. 21.

⁷² Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala, sentencia de 9 de marzo de 2018, párr. 270; y, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, sentencia de 20 de octubre de 2016, párr. 3

c) *Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación con respecto al ejercicio de derechos laborales y sindicales.*

Como se dijo, el carácter de instrumento vivo de los instrumentos de derechos humanos, y la cláusula abierta incluida en las normas sobre la igualdad y no discriminación, ha permitido que se incluyan nuevas categorías protegidas bajo este principio.

Con respecto a los trabajadores, en el marco de la Opinión Consultiva OC18/03, la Corte IDH estableció criterios relativos al deber estatal de garantizar -a la luz del principio de igualdad y no discriminación -el ejercicio del derecho al trabajo y todos los derechos derivados del mismo, a cualquier persona que estuviera, *de facto*, trabajando, independientemente de su estatus migratorio, o del tipo de relación que tuviera con su empleador. Al respecto, la Corte IDH indicó:

“(…) Los derechos laborales surgen necesariamente de la condición de trabajador, entendida ésta en su sentido más amplio. **Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y, consecuentemente, los derechos inherentes a dicha condición.** El derecho del trabajo, sea regulado a nivel nacional o internacional, es un ordenamiento tutelar de los trabajadores, es decir, regula los derechos y obligaciones del empleado y del empleador, independientemente de cualquier otra consideración de carácter económico o social. Una persona que (...) entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estado de empleo, independientemente de [cualquier otra condición], puesto que el respeto y garantía del goce y ejercicio de esos derechos deben realizarse sin discriminación alguna”⁷³.

Así, la calidad o condición que ostente una persona o grupo de personas que realizan un trabajo, cualquiera que esta sea, no puede constituir una justificación para privarla(s) del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos, los de carácter laboral. Por eso, cuando una persona trabaja, por el hecho de hacerlo, adquiere derechos que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación laboral, régimen de contratación o cualquier otra cuestión; pues, estos derechos son consecuencia de la relación laboral, y no de la modalidad en la que ello se realice. Entonces, si se contrata un grupo de personas para trabajar en determinada profesión, arte u oficio, sus integrantes inmediatamente se convierten en titulares de los derechos laborales que corresponden a todos los trabajadores, sin que exista posibilidad de discriminación por cualquier otra condición⁷⁴.

En este sentido, en la Opinión Consultiva OC27/21, la Corte IDH reconoció que el derecho a la igualdad y no discriminación es aplicable también al ejercicio de derechos sindicales. Al respecto, recordó los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se deriven de la Carta de la OEA deben ser respetados y garantizados sobre la base del principio de igualdad y no discriminación. Relacionado con lo anterior, el Tribunal destacó que el Comité DESC ha establecido que el apartado a) del párrafo 1 del artículo 8 del PIDESC obliga a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y a afiliarse al de su elección⁷⁵.

⁷³ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

⁷⁴ Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

⁷⁵ Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana

De manera similar, la CIDH ha reconocido, en reiteradas oportunidades, el deber estatal de asegurar el ejercicio de derechos laborales y sindicales, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Así, ha sostenido que, dentro de las obligaciones inmediatas en relación con el derecho al trabajo protegido por el artículo 26 de la CADH, están la de garantizar su ejercicio sin discriminación alguna, y la de adoptar medidas o dar pasos deliberados y concretos dirigidos a la realización plena del derecho en cuestión. Además, cabe recalcar que, por su carácter inmediato, estas obligaciones no están sujetas a una aplicación progresiva, ni supeditada a los recursos disponibles⁷⁶.

Por su parte, el CLS ha señalado que el artículo 2 del Convenio 087 de la OIT consagra el principio de no discriminación en materia de libertad sindical, pues la expresión “sin ninguna distinción” que contiene este artículo, significa que se reconoce la libertad sindical sin diferencias relacionadas a la ocupación, al sexo, al color, la raza, las creencias, la nacionalidad, las opiniones políticas, entre otros, y es aplicable tanto para los trabajadores del sector privado como del sector público⁷⁷. En el marco de sus Informes de Casos, el Comité ha sido enfático respecto a que la discriminación antisindical representa una de las más graves violaciones de la libertad sindical, ya que puede poner en peligro la propia existencia de los sindicatos⁷⁸.

En esta línea, el Comité ha indicado que los trabajadores cuyas relaciones laborales se rigen por el Código del Trabajo, y los que se rigen por las leyes que regulan la administración pública, deben gozar -en virtud de lo expuesto en el artículo 2 del Convenio 087- del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas⁷⁹. Además, ha reiterado que, tanto las autoridades como los empleadores, deben evitar toda discriminación entre las organizaciones sindicales; pues, al favorecer o desfavorecer a organizaciones determinadas, podrían influir en el ánimo de los trabajadores al momento de elegir la asociación a la que quieren afiliarse⁸⁰.

Por su parte, la Corte Constitucional también ha desarrollado el contenido y alcance de la obligación estatal de garantizar los derechos laborales a la luz del principio de igualdad y no discriminación. Sobre el tema, se destaca el caso de las mujeres embarazadas, en periodo de posparto o lactancia, que eran discriminadas en su trabajo por esta razón. En el mismo -aplicando las normas y estándares internacionales de derechos humanos invocados en este documento- la CCE recordó que esta condición no puede ser un pretexto para desconocer el ejercicio de derechos laborales⁸¹.

Con respecto a los derechos sindicales, ha reconocido la Corte Constitucional que el alcance del Convenio No. 087, en cuanto a la garantía de que los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas, **con la sola condición de observar sus estatutos**, implica que estos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, organizar su administración y

sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27.

⁷⁶ CIDH. Informe No. 148/18. Caso 12.997. Fondo. Sandra Cecilia Pavez Pavez. Chile. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 170. 7 de diciembre de 2018.

⁷⁷ Comité de Libertad Sindical, 353° informe, Caso núm. 2625.

⁷⁸ Comité de Libertad Sindical, 353° informe, Caso núm. 2625.

⁷⁹ Comité Libertad Sindical. Informe No. 348, Caso No. 2538. Colombia. Párr. 615.

⁸⁰ Comité Para la Libertad Sindical. Informe No. 367, Caso No. 2911. Perú. Párr. 1099.

⁸¹ Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia N.º 263 -18-SEP-CC. 18 de julio de 2018.*

sus actividades y el de formular su programa de acción. La CCE ha reconocido, además, el estándar de la OIT sobre el deber Estatal de adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación⁸².

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la libertad sindical incluye la capacidad de los trabajadores y trabajadoras de organizarse, de establecer las normas que rigen dicha organización, y de elegir libremente a sus representantes; y, establece garantías a favor del trabajador individualmente considerado, y de la asociación de trabajadores, en tanto sujeto colectivo de derechos constitucionales⁸³.

c. Aplicación de estos estándares al asunto en cuestión.

A la luz de estos estándares, es posible afirmar que el ejercicio de los derechos laborales, y aquellos derivados de la condición de trabajador, deben respetarse y garantizarse a todos quienes ostenten la calidad de “trabajador”, en condiciones igualdad y sin discriminación. Además, es menester recalcar que los derechos laborales no se aplican exclusivamente a los trabajadores como individuos, sino que amparan a los grupos de trabajadores cuando quieran ejercer derechos laborales de naturaleza colectiva, como el derecho formar sindicatos.

En este sentido, cualquier diferenciación de trato hacia un grupo de personas que quisiera constituir una asociación, que atendiera a cuestiones de naturaleza distinta del carácter de “trabajadores” de sus integrantes, constituiría un trato discriminatorio; más aún si las autoridades que establecen esta diferencia no son capaces de explicar i) la necesidad de la medida; ii) el hecho de que sea la medida menos lesiva para restringir el derecho a la libre asociación; y, iii) la forma en que la medida satisface los fines imperiosos en una sociedad democrática.

Con respecto a los sindicatos por rama, la posibilidad de que los trabajadores puedan asociarse en función de la industria en la que trabajan, y no del empleador al que prestan sus servicios, puede servir para satisfacer intereses y necesidades diferentes a aquellas de los sindicatos constituidos por trabajadores que tienen un mismo empleador. Ello es especialmente cierto frente a la existencia de gremios, cámaras y otras agrupaciones de empleadores de esas ramas, que podrían, como tales, tener la posibilidad de crear e imponer políticas, prácticas u regímenes laborales específicos para su rama. Dada cuenta de que estas decisiones pueden afectar el ejercicio de los derechos de los trabajadores, resulta razonable y lógico que existan gremios industriales o por rama, que puedan hacer un contrapeso a la hora de que tales decisiones sean adoptadas. Aquello, adquiere especial relevancia al considerar que, por la naturaleza misma de la relación laboral, los trabajadores suelen estar en una situación de desventaja frente a sus empleadores.

VII. LOS ESTÁNDARES EN MATERIA DE DERECHOS SINDICALES ESTÁN INTEGRADOS EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD ECUATORIANO, Y SON EXIGIBLES A TODAS LAS AUTORIDADES PÚBLICAS.

Los criterios esgrimidos a lo largo de este escrito ilustran de manera comprensiva que el derecho a la libertad sindical, en su calidad de derecho humano, supone obligaciones concretas para el Estado, entre las cuales se encuentra el deber de permitir la formación de sindicatos o gremios, sin más requisitos que aquellos establecidos por ley. Además, y a la luz de lo anterior, existe un criterio reiterado

⁸² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 84-15-IN/20 . CASO No. 84-15-IN. Quito, D.M., 25 de noviembre de 2020.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia No. 002-18-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0035-15-IN.

por parte del CLS de la OIT, en el sentido de que establecer prohibiciones normativas a la posibilidad de crear sindicatos por rama, no es consistente con las obligaciones estatales en materia laboral; menos aun cuando existe, correlativamente, la obligación de adecuar el ordenamiento interno para permitir la creación de sindicatos de esta naturaleza. Esto es especialmente cierto en casos como el ecuatoriano, cuando la única norma capaz de establecer condiciones y requisitos para el registro de organizaciones sindicales es el Código del Trabajo, donde tal requisito no se menciona.

a. Sobre las normas de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad ecuatoriano.

Sin perjuicio de lo anterior, los entes públicos en Ecuador tienen una obligación, derivada del artículo 426 de la Constitución, de cumplir de manera inmediata y automática con lo dispuesto en instrumentos internacionales de derechos humanos, que se consideran incorporados al bloque de constitucionalidad ecuatoriano. Así, el mencionado artículo dispone:

“Art. 426.- Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Los jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”.

Ahora bien, no solo los derechos contenidos en tratados internacionales de derechos humanos son de obligatorio cumplimiento, sino también los estándares interpretativos de los mismos, derivados de órganos autorizados, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, o la Organización Internacional del Trabajo. Así lo dispuso la Corte Constitucional, en el marco de la Sentencia 11-181-CN/19, cuando indicó que “(...) Los derechos y las garantías que se derivan de la interpretación auténtica de la Corte IDH a la CADH, que constan en las opiniones consultivas, son parte del sistema jurídico ecuatoriano, y tienen que ser observados en Ecuador por toda autoridad pública en el ámbito de su competencia”⁸⁴.

En similar sentido, la CCEse ha referido a las recomendaciones e informes emitidos desde el Sistema de Naciones Unidas. Así, por ejemplo, ha invocado la exigibilidad de normas del Comité Contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) para tutelar los derechos de una mujer embarazada dentro de las Fuerzas Armadas⁸⁵, y de manera específica, ha señalado la exigibilidad de las normas constantes en el Convenio 087 de la OIT, interpretándolas a la luz de las disposiciones constitucionales que regulan el derecho a la libertad sindical⁸⁶.

⁸⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 11-18-CN/19. 12 de junio de 2019.

⁸⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1894-10-JP/20. 2 de marzo de 2020

⁸⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 84-15-IN/20. 25 de noviembre de 2020.

Para mayor abundamiento, la Corte Constitucional señaló en una sentencia reciente, el deber de todo funcionario público de cumplir con las recomendaciones esgrimidas en los informes de caso de la OIT. Al respecto, indicó:

“(..). La OIT constituye el primer organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas y su mandato incluye el derecho al trabajo y todos los asuntos relativos a las relaciones laborales. Como tal, los organismos de la OIT forman parte del Sistema Universal de Derechos Humanos. El Consejo de Administración es uno de los tres órganos principales de la estructura institucional de la OIT y se estableció en el artículo 2 de su tratado constitutivo¹⁴. Según el artículo 7 de la Constitución de la OIT, el Consejo tiene una composición tripartita entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores.

De dicho artículo se desprende que el Estado ecuatoriano adquirió la obligación internacional de adoptar medidas tendientes a la ejecución de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Administración de la OIT”.

Así también, con respecto a los Informes del Comité de Libertad Sindical, señaló que:

“(..). El mandato del CLS consiste en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias¹⁶. El CLS tiene la labor primordial de verificar el cumplimiento de los Estados de los convenios adoptados en el seno de la OIT relativos a la protección del derecho a la libertad sindical, principalmente el Co87 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (“Convenio 87”) y el Co98 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (“Convenio 98”), de los cuales el Estado ecuatoriano es parte”.

(..)

Como miembro de la OIT y habiendo ratificado su documento constitutivo, el Estado ecuatoriano se obligó a adoptar medidas para hacer efectivas las recomendaciones que emita el Consejo de Administración respecto del incumplimiento de las disposiciones de cualquier convenio adoptado en el seno de la OIT. Al ratificar los Convenios 87 y 98, el Estado ecuatoriano se obligó a garantizar el derecho a la libertad sindical y a proteger a los trabajadores contra todo acto que tenga por objeto despedirlo a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales.

(..)

Todo lo anterior lleva necesariamente a la conclusión de que los informes cuyo cumplimiento se solicita contienen recomendaciones a las cuales el Estado ecuatoriano se obligó a dar cumplimiento. En virtud del principio de derecho internacional de *pacta sunt servanda*¹⁸, todo tratado en vigor ratificado por el Estado debe ser cumplido de buena fe y no se puede invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. El Estado ecuatoriano se encuentra vinculado por las obligaciones internacionales asumidas al ratificar la Constitución de la OIT, que incluyen adoptar medidas

para cumplir las recomendaciones del Consejo de Administración, así como a garantizar las protecciones a la libertad sindical contenidas en los Convenios 87 y 98⁸⁷.

Ahora, en el caso del registro de la *Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas y Campesinos (ASTAC)* y *Asociación Sindical de la Compañía Frutas Selectas S.A FRUTSES*, las organizaciones querellantes denunciaron dos cuestiones ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT: por una parte, la negación del registro de una organización sindical de trabajadores bananeros que agrupa a trabajadores de varias empresas del sector; y, por la otra, la comisión de actos sindicales dirigidos a impedir la constitución de un sindicato de empresa en el mismo sector. Con respecto a la negativa del registro, indicó el CLS:

“(...) el Comité recuerda que en su examen anterior del caso había pedido al Gobierno que tomara las medidas necesarias para asegurarse que su legislación cumpla con los principios de libertad sindical en relación con el número mínimo de trabajadores afiliados exigido para poder conformar una organización sindical a nivel de empresa y con la posibilidad de conformar organizaciones de primer grado que reúnan a trabajadores de varias empresas y había remitido los aspectos legislativos a la CEACR”.

(...) El Comité lamenta tomar una vez más nota de que, sobre la base de que sus afiliados no trabajan para un mismo empleador, la ASTAC todavía no ha sido reconocida como organización sindical. Al tiempo que destaca una vez más que los sindicatos de rama han sido reconocidos en otros sectores de actividades del país, el Comité recuerda que, en su anterior examen del caso, había observado con preocupación que un gran número de trabajadores del sector de la agricultura del Ecuador no sólo se enfrentaban a la imposibilidad efectiva de constituir sindicatos de empresa debido a la exigencia de un número mínimo de afiliados que no corresponde a la estructura del sector en el cual predominan las pequeñas unidades de producción sino que veían también negados sus esfuerzos por superar este obstáculo por medio de la agrupación de trabajadores en organizaciones sectoriales.

(...) Recordando que el reconocimiento de la ASTAC como una organización agro-productiva no garantiza la protección de sus derechos sindicales, el Comité pide una vez más al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar el registro de la ASTAC como organización sindical en caso de que dicha organización lo vuelva a solicitar y para que, mientras tanto, se brinden las garantías y protecciones necesarias a sus miembros.

(...) el Comité pide una vez más al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar el registro de la Asociación Sindical de Trabajadores Bananeros Agrícolas y Campesinos (ASTAC) como organización sindical en caso de que dicha organización lo vuelva a solicitar y para que, mientras tanto, se brinden las garantías y protecciones necesarias a sus miembros⁸⁸.

b. *El ejercicio de un adecuado control convencional por parte de los jueces de garantías, no supone violaciones al derecho a la seguridad jurídica.*

⁸⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2819-AN/21 de 29 de septiembre de 2021.

⁸⁸ Comité Para la Libertad Sindical. Informe Provisional No. 391. Caso No. 3148-Ecuador.

Una de las cuestiones de análisis del caso, es si se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al momento en que los jueces constitucionales ordinarios aceptaron la acción de protección a favor de ASTAC, y ordenaron el registro de su asociación sindical por ramo.

En este sentido, la seguridad jurídica efectivamente se encuentra contenida en el artículo 82 de la Constitución que regula: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”⁸⁹ Por lo tanto, es claro que la constitución es la norma suprema, junto con los tratados internacionales de derechos humanos, que formen parte del bloque de constitucionalidad, como se desarrolló anteriormente. En el mismo sentido hay que tomar en consideración la obligación que tienen todas las autoridades incluyendo esta institución de conformidad con la Constitución de:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.”⁹⁰

Con respecto al deber de los jueces constitucionales y de la Corte Constitucional de aplicar en casos concretos los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Corte Constitucional indicó, en la Sentencia 11-18-CN/19, que:

“(…) si se les priva a los jueces y juezas de aplicar en sus casos concretos, ya por vacíos o ya por antinomias, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables, el control de constitucionalidad y el de convencionalidad serían inocuos y se dejaría sin eficacia la supremacía constitucional y la obligación de interpretar más favorablemente los derechos.

(…)

La eficacia normativa de la Constitución tiene sentido cuando quienes interpretan y aplican normas jurídicas en su trabajo cotidiano, en particular los jueces y las juezas, pueden y deben aplicar la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando son más favorables. Si de lo que se trata es de proteger los derechos de las personas y de la naturaleza, aplicar las normas constitucionales y de los instrumentos internacionales es una forma de garantizarlos y de prevenir violaciones.

(…)

La Corte Constitucional tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos más favorables y, de este modo, prevenir la declaración de violaciones a los compromisos internacionales y a posibles determinaciones de responsabilidad internacional por violar derechos humanos”⁹¹.

Con respecto al deber de cumplir con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, indicó la Corte Constitucional:

⁸⁹ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 82.

⁹⁰ Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, artículo 11.

⁹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 11-18-CN/19. 12 de junio de 2019.

“(…) Como miembro de la OIT y habiendo ratificado su documento constitutivo, el Estado ecuatoriano se obligó a adoptar medidas para hacer efectivas las recomendaciones que emita el Consejo de Administración respecto del incumplimiento de las disposiciones de cualquier convenio adoptado en el seno de la OIT. Al ratificar los Convenios 87 y 98, el Estado ecuatoriano se obligó a garantizar el derecho a la libertad sindical y a proteger a los trabajadores contra todo acto que tenga por objeto despedirlo a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales.

Los informes objeto de la acción son emitidos por el Consejo de Administración de la OIT, a recomendación del CLS, en el marco del proceso de reclamaciones individuales establecido en la Constitución de la OIT que verificó el cumplimiento de los Convenios 87 y 98. La norma convencional expresamente prevé la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas para cumplir las recomendaciones emitidas. En consecuencia, aunque nominalmente se identifiquen como recomendaciones, el Estado se obligó mediante instrumentos convencionales a tomar medidas para asegurar su cumplimiento, por lo que estas son de cumplimiento obligatorio para el Estado”⁹².

A la luz de lo anterior, es evidente que los jueces constitucionales de instancia actúan en consecuencia con sus obligaciones constitucionales de cumplir, de manera inmediata y directa, con las normas y estándares en materia de libertad sindical, y de manera más específica, cuando tomas decisiones que son consistentes con lo recomendado por la OIT en este sentido. Ello, porque como se expuso antes, dichas normas se consideran incorporadas en el bloque constitucional, y no puede alegarse que las mismas no existen o no obligan a las autoridades públicas, como una excusa para no darles cumplimiento. Lo anterior es especialmente cierto cuando las normas del bloque de constitucionalidad entran en conflicto con normas infra legales y anticonvencionales que, por lo mismo, no pueden prevalecer sobre las primeras.

VIII. UNA EVENTUAL DECISIÓN DESFAVORABLE PARA ASTAC, DENTRO DEL PROCESO DE ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, NO PUEDE AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS EN VIRTUD DEL RECIENTE REGISTRO DE LA ASOCIACIÓN.

Sin perjuicio del análisis esgrimido a lo largo del presente escrito de Amicus Curiae, es pertinente indicar que en el marco del presente caso, ASTAC ya fue registrada como organización sindical por ramo, a la luz de lo dispuesto por el Tribunal Provincial. A este respecto, cabe recordar lo señalado por esta Corte Constitucional en la Sentencia No. 2578-16-EP/21, con relación a que, en atención al transcurso del tiempo, una decisión en materia de justicia, no debe alterar situaciones jurídicas ya consolidadas, por efecto de una sentencia posterior⁹³. En este sentido, la CCE estableció que:

“(…) “En función a lo expuesto, existen diversas formas de hacer efectiva la reparación integral y por las cuales el juez constitucional debe aplicar aquella que mejor se adapte al caso en particular, manteniendo un criterio de eficacia,

⁹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2819-AN/21 de 29 de septiembre de 2021.

⁹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2578-16-EP/21. 16 de junio de 2021.

proporcionalidad y principalmente, **sin desconocer y afectar derechos de terceros**⁹⁴.

En una acción extraordinaria de protección planteada por una institución estatal en contra de la sentencia emitida por un Tribunal Provincial, el accionante del proceso de origen ya no es una parte procesal; esta calidad le corresponde solamente a la entidad accionante y a la judicatura accionada. En tal virtud, incluso si las pretensiones del accionante fueran aceptadas, aquello no podría desconocer, retrotraer o menoscabar situaciones jurídicas consolidadas en virtud del proceso de origen.

En el caso que nos convoca, y dada cuenta el reciente registro de ASTAC como un sindicato de ramo por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, no sería posible que tal situación jurídica fuera anulada, eliminada o menoscabada, por un eventual resultado favorable de la acción extraordinaria de protección para el Ministerio de Relaciones Laborales.

IX. CONCLUSIONES.

A la luz de lo anterior, el Observatorio de Derechos y Justicia concluye:

1. Que una acción extraordinaria de protección es improcedente si no se verifican violaciones al derecho a la seguridad jurídica o motivación. Cuando una decisión de origen en el marco de una acción de protección ha analizado los hechos del caso desde su dimensión constitucional, y ha esgrimido de manera clara las normas aplicables a la luz de los hechos del caso, la sentencia se considera suficientemente motivada, y por tanto, no procede la acción extraordinaria de protección.
2. Que la acción de protección es un recurso idóneo y efectivo para tutelar derechos laborales en su dimensión de derechos humanos, cuando estos han sido conculcados. Ello se extiende a los derechos sindicales si, por acciones u omisiones de autoridades no judiciales, su ejercicio se ve menoscabado de manera injustificada.
3. Que el Estado tiene un deber, derivado del derecho internacional de los derechos humanos, de respetar y garantizar los derechos a la libertad sindical establecidos en diferentes instrumentos internacionales, especialmente el Convenio 087 de la OIT. Ello supone crear normas o eliminar normas que generaran obstáculos a su legítimo ejercicio.
4. Que las únicas restricciones posibles al derecho a la libertad sindical, en su dimensión del derecho a crear y registrar sindicatos, deben hacerse con estricto apego a los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Con respecto a la legalidad, ésta debe entenderse en su sentido estricto y, por tanto, no serían compatibles con tal principio restricciones o requisitos al derecho a crear y registrar organizaciones sindicales, contenidas en normas infralegales.
5. Que el derecho a la libertad sindical en todas sus dimensiones debe asegurarse en igualdad y sin discriminación. En tal sentido, serán discriminatorias todas las normas que impongan requisitos al registro de una asociación de trabajadores, distintas a la exigencia de que ésta sea integrada por trabajadores. Ello, porque el estatus de “trabajador” debe entenderse en su sentido amplio, de tal suerte que, los derechos derivados de esa condición, no pueden depender de criterios distintos, como la forma de contratación, el lugar de contratación o el empleador para a quien un trabajador labora.

⁹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 259-15-SEP-CC. Caso No. 0087-12-EP de 12 de agosto de 2015.

6. Que los derechos a la libertad sindical contenidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y desarrollados por entes autorizados en la materia, integran el bloque constitucional y por tanto deben ser observados y tutelados de manera directa por todas las autoridades públicas, especialmente jueces constitucionales. El hecho de que un juez constitucional inaplique una norma reglamentaria, para favorecer el pleno ejercicio de un derecho contenido en el corpus iuris de los derechos humanos, y en el bloque de constitucionalidad, no solo no viola el derecho a la seguridad jurídica, sino lo consagra de manera consonante con las exigencias de un Estado de Derechos y Justicia.
7. Que un posible resultado favorable de la acción extraordinaria de protección para la entidad accionante, no facultaría a que se retrotraiga el ya otorgado registro a favor de ASTAC, a la luz de la jurisprudencia de la CCE en la materia.

X. PETITORIO

Con todos estos argumentos que se han incorporado en el presente escrito se espera poder aportar con insumos que creemos como Observatorio de Derechos y Justicia aportarán a su mejor resolver, y por lo tanto solicitamos que la honorable Corte Constitucional **acoja los criterios** esgrimidos en este escrito de Amicus Curiae, que son consistentes con las obligaciones del Ecuador en materia de libertad sindical e igualdad y no discriminación.

XI. NOTIFICACIONES Y COMUNICACIONES

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en las siguientes direcciones de correo electrónicas: mdminob@odjec.org; ipalacios@odjec.org.

Firmamos para constancia,


 Firmado electrónicamente por:
**MARIA DOLORES
 MINO BUITRON**

María Dolores Miño B.
 Directora Ejecutiva
 Observatorio de Derechos y Justicia.


 Firmado electrónicamente por:
**ROSA ALBA
 GUEVARA
 BARCENES**

Alba Guevara Bárcenes.
 Docente
 Universidad Internacional del Ecuador.


 Firmado electrónicamente por:
**JUAN PABLO
 ALBAN
 ALENCASTRO**

Dr. Juan Pablo Albán Alencastro
 CC. 1707252951


 Firmado digitalmente
 por EFREN ERNESTO
 GUERRERO SALGADO
 Fecha: 2022.04.04
 16:20:13 -05'00'

Dr. Efrén Guerrero Salgado
 MAT: 17-2013-363

GABRIELA
MONSERRAT
FLORES VILLACIS

Digitally signed by
GABRIELA MONSERRAT
FLORES VILLACIS
Date: 2022.04.06 15:38:35
-05'00'

Ab. Gabriela Flores
Directora
Consultorio Jurídico de la Universidad San
Francisco de Quito.



Firmado electrónicamente por:
**ABRAHAM ANTONIO
AGUIRRE GARCIA**

Ab. Abraham Aguirre García
Coordinador del Área Legal
Comité Permanente por la Defensa de los Derechos
Humanos.



Firmado electrónicamente por:
**ALEJANDRO
ERNESTO PONCE
VILLACIS**

Ab. Alejandro Ponce Villacís
CC. 17077751945

Firmado digitalmente
por PAMELA JULIANA
AGUIRRE CASTRO
Fecha: 2022.04.04
16:00:05 -05'00'

Dra. Pamela Aguirre Castro
CC. 0104497094



Firmado electrónicamente por:
**XIMENA
PATRICIA RON
ERRAEZ**

Dra. Ximena Ron Erráez
CC. 1104086127

Dr. Salvador Herencia-Carrasco
Director
Clínica de Derechos Humanos
Universidad de Ottawa.

Econ. Alberto Acosta Espinosa
CC. 1792988822



Firmado electrónicamente por:
**GUSTAVO
MARCELO SILVA
CAJAS**

Ab. Gustavo Silva Cajas
Director
Centro por la Transparencia y Derechos Humanos
Universidad Internacional del Ecuador.



Firmado electrónicamente por:
**DANIELA
ESTEFANIA ERAZO
GALARZA**


Ab. Daniela Erazo Galarza
CC. 1104485121

Isabella Palacios Ordóñez
Coordinadora
Área de Justicia y Derechos Humanos
Observatorio de Derechos y Justicia.

Isbella Soledad Jiménez Figueroa
Estudiante
Centro por la Transparencia y Derechos Humanos
Universidad Internacional del Ecuador.

Daniel Fernando Mejía Terán
Estudiante
Centro por la Transparencia y Derechos Humanos

Universidad Internacional del Ecuador.



Tania Lisbeth Añarumba Chisaguano
Estudiante
Centro por la Transparencia y Derechos Humanos
Universidad Internacional del Ecuador.