

Quito, D.M., 25 de noviembre de 2020

**CASO No. 84-15-IN**

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

**SENTENCIA**

**TEMA:** La Corte Constitucional del Ecuador resuelve negar la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Alfonso Eduardo Mosquera Castillo, en calidad de Secretario General del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha y Presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales del Ecuador, en contra de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-0047 emitido por el Ministro de Trabajo, el 16 de marzo de 2015 y publicado en el Registro Oficial N° 472 de 02 de abril de 2015.

**I. Antecedentes**

**1.** El 01 de septiembre de 2015 el señor Alfonso Eduardo Mosquera Castillo, acreditando la calidad de Secretario General del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha<sup>1</sup>; y, como Presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales del Ecuador<sup>2</sup>, presentó una acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial MDT-16-2015-0047 de 16 de marzo de 2015, publicado en el Registro Oficial N° 472 de 02 de abril de 2015, emitido por el economista Carlos Marx Carrasco, en calidad de Ministro de Trabajo.

**2.** Con auto de 17 de septiembre de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción planteada.

<sup>1</sup> Conforme el Oficio de la Directora Regional de Trabajo y Servicio Público de Quito No. 3717-DRTSPQ-DOL-PG- 2014 de 11 de julio de 2014 en el que consta como periodo de funciones de la Directiva que encabeza del 05 de abril de 2014 al 17 de diciembre de 2015.

<sup>2</sup> De acuerdo al Oficio del Viceministro de Trabajo y Empleo No. MDT-DOL-2015-00792-OF de 13 de agosto de 2015 en el que se indica que la Directiva que encabeza tiene como periodo de funciones del 23 de enero de 2015 al 23 de enero de 2017.

3. En el Suplemento del Registro Oficial N° 616 de 27 de octubre de 2015, se publicó el extracto del presente caso, a fin de que la ciudadanía exprese su pronunciamiento a favor o en contra de la inconstitucionalidad.
4. El 11 de noviembre de 2015, se procedió al sorteo de la presente causa, correspondiéndole su sustanciación a la ex jueza constitucional doctora Roxana Silva Chicaiza, quien avocó conocimiento de la causa con auto de 10 de mayo de 2017.
5. Con providencia de 21 de marzo de 2018 se convocó a las partes a audiencia pública, la misma que se llevó a cabo el 27 de marzo de 2018<sup>3</sup>.
6. El 05 de febrero de 2019 las actuales juezas y jueces Constitucionales de la Corte Constitucional, se posesionaron de sus cargos para el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales.
7. El 09 de julio de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional efectuó el sorteo de rigor, siendo asignado el caso No. 0084-15-IN a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien mediante providencia de 20 de octubre de 2020 avocó conocimiento del caso y dispuso su notificación a los involucrados.

## II. Disposiciones impugnadas

8. El accionante demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial MDT-16-2015-0047 emitido por el economista Carlos Marx Carrasco, en calidad de Ministro de Trabajo el 16 de marzo de 2015, publicado en el Registro Oficial N° 472 de 02 de abril de 2015; disposiciones que señalan:

*“Artículo 1.- Prohibición de multas a los trabajadores.- Se prohíbe a las organizaciones laborales, imponer multas o sanciones de cualquier otra naturaleza a sus miembros, que en el ejercicio de su derecho a la libertad de asociación y de manifestación libre y voluntaria, decidan no participar en los actos convocados por las mismas.*

*Artículo 2.- Descuentos no autorizados.- Se prohíbe a los empleadores el realizar descuentos adicionales a los establecidos en el estatuto de la organización laboral, a menos que se encuentren expresamente autorizados por las personas trabajadoras.*

*Artículo 3.- En el caso de incumplimiento de lo señalado en los artículos precedentes, la persona trabajadora podrá solicitar al empleador que retenga de los valores que deben ser entregados a la organización laboral de conformidad con la Ley o los estatutos, la suma que le haya sido descontada o cobrada de forma arbitraria y se le entregue directamente a la misma”.*

---

<sup>3</sup> A esta diligencia no compareció el legitimado activo; y, los representantes del Ministerio de Trabajo y Procuraduría General del Estado se ratificaron en los argumentos expuestos en su contestación a la demanda.

### **III. Argumentos y fundamentación de las partes**

#### **III.1. Argumentos del accionante**

**9.** El accionante en su demanda sostiene que las disposiciones constitucionales que considera infringidas están contenidas en *“los artículos 326, numerales 7 y 8; 3, 1; 425; 11, numerales 3, 4, 5, 6, 7 y 8; y, 82 de la Constitución de la República”*.

**10.** El accionante expone que *“[l]a organización sindical por la genuina autonomía de la que goza, está en su soberano derecho a la libertad sindical, el sancionar o no, a los afiliados de esa Organización que irrespetando el Estatuto o el Reglamento Interno, no concurren a las actividades programadas o resueltas por esta Organización, como bien puede ser, por la movilización urgente y necesaria ante la arremetida y virulenta violación conculcadora de los derechos de los trabajadores organizados (...) por mandato del Estatuto, del Reglamento o por Resolución de la Asamblea General se le impone la multa al afiliado (...)”*; agrega que el acuerdo impugnado *“prohíbe a las organizaciones laborales (que tienen relación de dependencia), imponer multas o sanciones de cualquier otra naturaleza a sus miembros (...) haciendo tabla rasa de la protección constitucional y de los derechos establecidos en los Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos”*.

**11.** Manifiesta que las prohibiciones que se establecen en el acuerdo ministerial irrumpen *“inconstitucionalmente de manera escandalosa contra el derecho de organización y la libertad sindical, tutelados por los artículos 2, 3 y 8 del Convenio 87, singularmente el numeral 2 del artículo 3, que impone de manera inconcusa a las autoridades públicas abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal. Convenio éste, que se encuentra preservado por el numeral 1 del artículo 3 y artículo 425 de la Constitución de la República”*.

**12.** En este contexto, agrega que las autoridades públicas deben dar ejemplo de respeto a los convenios internacionales *“ya que, generalmente ciertos empleadores inescrupulosos del sector privado, son quienes inicua y de manera abusiva irrespetan los derechos de los trabajadores garantizados en los Convenios y Tratados Internacionales de los Derechos Humanos, como los establecidos en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, singularmente el Derecho a Sindicarse”*.

**13.** Como pretensión, el accionante solicita que se acepte su demanda y *“se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-0047, emitido por el señor Economista Carlos Marx Carrasco, Ministro de Trabajo, el 16 de marzo de 2015, y publicado en el Registro Oficial No. 472 del 2 de abril de 2015”*.

### III.2. Ministerio del Trabajo

14. La doctora Lorena Borja Quinchuela, en calidad de Coordinadora General Jurídica Subrogante del Ministerio del Trabajo y delegada del Ministro del Trabajo, en su contestación a la demanda señala que la sindicalización es el resultado de una lucha histórica que se reconoce *“como un derecho garantizando ‘la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa’. Constituyendo también un derecho de los trabajadores, el ‘afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente’ (...). Sin embargo este derecho y garantía de los ‘trabajadores’ ha sido erróneamente interpretado (...) convirtiendo el también derecho constitucional de ‘reunirse y manifestarse de forma libre y voluntaria’ en una exigencia y arbitrariedad contra los ‘trabajadores’, a quienes de forma constrictiva y obligada exigen a acudir a reuniones y manifestaciones, so pena de una multa o sanción”*.

15. Agrega que, el Ministerio de Trabajo, ante la obligación de garantizar este derecho y al constatar su vulneración, se vio en la necesidad de emitir el acuerdo ahora impugnado que *“de manera alguna limita o afecta el derecho a la libertad de organización de las personas trabajadoras, en la acción de inconstitucionalidad tampoco se explica cómo este artículo de manera específica vulnera el derecho contenido en el artículo 326 numeral 7, el contenido del artículo 1 del Acuerdo Ministerial no trata en absoluto del derecho y libertad de la organización laboral. Igual en lo que respecta que el artículo 1 del Acuerdo Ministerial vulnera el artículo 326 numeral 8, pues no afecta o limita la creación de organizaciones de trabajadoras o trabajadores”*.

16. Indica que *“[e]sta forma de pensar y actuar del accionante, es la que se ha venido aplicando en las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, es la que vulnera el derecho constitucional previsto en el Capítulo Sexto, que trata de los derechos de libertad, que en el artículo 66, dispone: ‘Se reconoce y se garantizará a las personas: numeral 13. ‘El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria’(...)”*.

17. Expone además que *“el Estado es el garante que las remuneraciones sean justas y que no sean afectadas por persona alguna (...) existe sustento constitucional que el artículo 2 del Acuerdo Ministerial impugnado, observa y se encuentra en armonía con la Constitución de la República del Ecuador; y por el contrario, el pretender afectar las remuneraciones de las trabajadoras y trabajadores, por sanciones o multas impuestas por Estatutos o Reglamentos Internos de organizaciones laborales, allí sí se estaría permitiendo vulnerar un derecho y garantía constitucional”*.

### III.3. Procuraduría General del Estado

18. El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de Director de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, sostiene que el acuerdo impugnado fue emitido *“en aras de garantizar los derechos individuales y colectivos de los*

*trabajadores, precisamente en atención a los principios constitucionales establecidos en el Art. 11 de la Constitución, que resaltan el reconocimiento y aplicación directa de los derechos, sin restricción ni condición alguna”.*

**19.** Agrega que el acuerdo impugnado *“de ninguna manera atenta contra el derecho y libertad que tienen las y los trabajadores para organizarse y formar sindicatos, gremios, asociaciones (...) al contrario, es el accionante quien pretende conculcar los derechos de los trabajadores, evidenciando un abuso del derecho sindical, cuyo fin es precautelar los derechos de la clase trabajadora, más no perjudicarla”.*

**20.** Señala que *“el Art. 328 de la CRE establece que las remuneraciones serán inembargables, salvo para el pago de pensiones alimenticias, como tampoco serán disminuidas ni descontadas, salvo autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la Ley (...) Adicionalmente, el Art. 33 de la Norma Suprema en su parte pertinente establece que el Estado garantizará a las personas trabajadoras, el pleno respeto a su dignidad y vida decorosa (...) es deber del Ministerio del Trabajo el velar y precautelar el cumplimiento efectivo de las disposiciones constitucionales y legales sobre la protección de los derechos y garantía de los trabajadores”.*

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

##### **IV.1. Competencia**

**21.** De conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República; así como, en lo establecido en los artículos 75 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Organismo es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de tal manera que, de observarse una contradicción, se declarará la inconstitucionalidad de la norma, lo que causará como efecto, la invalidez del acto impugnado.

#### **V. Análisis de Constitucionalidad**

**22.** El accionante en su demanda no ha señalado de modo expreso que demanda la inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo Ministerial DMT-2015-0047 de 16 de marzo de 2015; en tal razón, este Organismo únicamente efectuará un control de constitucionalidad por el fondo.

**23.** Las disposiciones impugnadas establecen la prohibición a las organizaciones sindicales de imponer multas o sanciones a sus miembros, cuando decidan no participar en los actos convocados por las mismas; la prohibición a los empleadores de realizar descuentos adicionales a los establecidos en el estatuto de la organización laboral, a menos que estos cuenten con la autorización expresa del trabajador; y, que la persona trabajadora podrá solicitar a su empleador la suma que hubiere sido descontada o

cobrada de forma arbitraria, cuando se incumpliere lo establecido en los artículos 1 y 2 del acuerdo impugnado.

**24.** Los argumentos vertidos por el accionante se concentran en que estas prohibiciones atentan inconstitucionalmente contra el derecho de organización y la libertad sindical, por lo que corresponde a este Organismo determinar si dichas prohibiciones constituyen una limitación al ejercicio del derecho y la libertad de organización, previsto en el artículo 326 numerales 7 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador.

**25.** El Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, en sus artículos 2, 3 y 11, garantiza 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; tienen derecho asimismo a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente sus representantes, organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción; y prevé además que todo miembro de esta Organización se obliga *“a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”*. En tanto que, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 20 también establece que *“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”*.

**26.** Esto a su vez, guarda concordancia con lo previsto en el artículo 66, numeral 13 de la Constitución de la República, que reconoce y garantiza el derecho a las personas a *“asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria”*, y con el derecho a la libertad establecido en este mismo artículo, que en su numeral 29, literal d) prevé que *“(…) ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley”*.

**27.** Por su parte, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 326 numerales 7 y 8, establece que el derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

*“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”*.

**28.** En este orden de ideas, respecto del principio de libertad sindical, la Corte Constitucional ha señalado que *“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 (...) establece garantías al trabajador individualmente considerado, y a la asociación de trabajadores, como sujeto colectivo de derechos constitucionales”*<sup>4</sup>.

**29.** De esta manera, el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras y trabajadores consiste en la facultad de las personas de constituir agrupaciones permanentes para la consecución de distintos fines, lo que implica a su vez que una persona se asocie y se mantenga en esa situación si así lo desea. En este contexto, las organizaciones tienen el derecho de redactar sus propios estatutos, que contendrán las normas que regulan la asociación, así como los derechos y obligaciones de sus miembros<sup>5</sup>, dentro de lo cual podría contemplarse su participación en los espacios o actividades organizadas por determinada asociación, así como su régimen disciplinario.

**30.** La organización laboral puede convocar cuando lo requiera a sus miembros o afiliados a un acto o reunión; de hecho, esta facultad no está siendo de ninguna manera limitada por los artículos del acuerdo ministerial impugnado, pues estos no incluyen prohibición al respecto, que pueda conllevar una afectación al derecho y la libertad de asociación de las personas trabajadores, en los términos alegados por el accionante. Lo que están determinando los referidos artículos es la prohibición de imponer multas o sanciones a los trabajadores, y que se efectúen descuentos, ante la inasistencia del miembro de una asociación a alguno de los actos convocados por sus dirigentes, sin que haya precedido autorización expresa del trabajador, disponiendo a su vez, la devolución de los valores que fueren descontados para ser entregados a organizaciones laborales si estos no fueron autorizados.

**31.** En este contexto, es pertinente indicar que un trabajador no puede ser constreñido a reunirse o manifestarse de forma forzada y obligada, lo que podría ocurrir cuando es condicionado o coaccionado con la imposición de una multa o sanción de cualquier otra naturaleza, por el hecho de no asistir a algún acto convocado por los representantes o dirigentes laborales, que pueden ser concentraciones o marchas; en cuyo caso, lo que busca el acuerdo impugnado es garantizar la libertad individual de asociación y manifestación de los trabajadores, considerando que es su derecho decidir su participación en ciertas actividades gremiales sin que exista de por medio, la condición de imponer una multa o sanción para hacer efectiva su participación.

**32.** De esta forma, se garantiza la libertad de asociarse y la creación de organizaciones de forma amplia en conciliación con los derechos de sus miembros, y se asegura asimismo, la imposibilidad de retener valores no autorizados por el trabajador.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 002-18-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0035-15-IN.

<sup>5</sup> Código de Trabajo, artículo 447 *“Los estatutos deberán contener disposiciones relativas a las siguientes materias (...) 4. Obligaciones y derechos de los afiliados (...)”*. (Énfasis agregado)

33. Dentro de este marco, conviene mencionar que la Constitución de la República en su artículo 328, inciso tercero, determina que la remuneración será justa e *“inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos (...) El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley” (énfasis agregado).*

34. Este Organismo sobre el tema ya se ha pronunciado señalando que la remuneración justa constituye un elemento del derecho al trabajo que valora económicamente el esfuerzo físico e intelectual de las personas, por lo que una afectación a ésta sin autorización, acarrea automáticamente una transgresión al derecho constitucional al trabajo; así, también es un derecho que constituye a su vez un medio para el desarrollo del plan de vida de los trabajadores, por lo que se encuentra vinculado de manera muy estrecha con un elemento vital, como lo es la dignidad humana<sup>6</sup>.

35. Se colige, por tanto, que los artículos del acuerdo ministerial impugnado, garantizan lo previsto en la norma constitucional, al prohibir descuentos no autorizados por el trabajador o que no estén determinados en la normativa vigente, tampoco podrían efectuarse a pedido de la organización sindical, por una multa o sanción a sus miembros, cuando no participaron en un acto convocado por la misma; por consiguiente, el empleador para proceder al descuento de la remuneración deberá contar con la voluntad expresa del trabajador y tal disminución deberá estar prevista legalmente, como ocurre con lo establecido en los artículos 42 número 21 y 447 números 6 y 7 Código de Trabajo, que permite el descuento de las cuotas y contribuciones que de acuerdo a los estatutos deban abonarse a la asociación.

36. De este mecanismo de descuento para cuotas y contribuciones sindicales, se encuentra diferenciada la imposición de multas por parte del empleador que opera por incumplimiento del contrato y cuyo cincuenta por ciento se transfiere a la agremiación del trabajador acorde al numeral 23 del antedicho artículo 42; y, las sanciones disciplinarias al interior de la organización sindical que cuentan con su propio procedimiento según el numeral 8 del indicado artículo 447.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia 017-15-SIN-CC, caso No. 0049-11-IN.

<sup>7</sup> Código de Trabajo

“Art. 42.- *“Son obligaciones del empleador:*

21. **Descontar de las remuneraciones las cuotas que, según los estatutos de la asociación, tengan que abonar los trabajadores, siempre que la asociación lo solicite**

23. **Entregar a la asociación a la cual pertenezca el trabajador multado, el cincuenta por ciento de las multas, que le imponga por incumplimiento del contrato de trabajo**

Art. 447.- *Los estatutos deberán contener disposiciones relativas a las siguientes materias:*

6. *Procedimiento para la fijación de cuotas o contribuciones ordinarias y extraordinarias, forma de pago y determinación del objeto de las primeras.*

7. *La cuota mínima que deberá pagar cada trabajador, que no podrá ser inferior al uno por ciento de su remuneración.*

8. **Sanciones disciplinarias, motivos y procedimientos de expulsión con audiencia, en todo caso, del o de los inculcados. Se garantiza el ingreso de todos los trabajadores a las respectivas organizaciones**

37. De forma adicional, es importante considerar que *“ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni las garantías constitucionales”*<sup>8</sup> y como lo ha señalado la Corte Constitucional *“las únicas razones constitucionalmente aceptables de intervención estatal en el principio de libertad sindical son aquellas orientadas a la consecución de un fin constitucionalmente válido”*<sup>9</sup>.

38. En específico se denota que la norma impugnada se adecúa al artículo 328 de la Constitución de la República, esto es procurar que se proceda a los descuentos de las remuneraciones de los afiliados para las asociaciones, comités de empresa, gremios o sindicatos, únicamente cuando constituyen cuotas establecidas legalmente y contribuciones económicas a las que se han obligado los asociados estatutariamente para las organizaciones sindicales en cumplimiento del derecho de libre asociación, es decir, descuentos que operan por mandato legal o por expresa autorización del trabajador.

39. En este sentido, la medida jurídica desarrolla el mencionado artículo de la Constitución, disposición constitucional clara y taxativa que habilita los descuentos a la remuneración del trabajador para las asociaciones sindicales solamente en los casos previstos en la ley, así como por autorización expresa del trabajador, mas no en otras circunstancias.

40. Inclusive se evidencia que la norma impugnada únicamente desarrolla lo ya contemplado en la ley, esto es, que la obligación que los afiliados asumen para con las organizaciones de trabajadores son las cuotas y contribuciones económicas contempladas estatutariamente según los artículos 42 numeral 21 y 447 números 6 y 7 del Código de Trabajo; no correspondiendo a este criterio la ausencia o falta a ciertas actividades gremiales convocadas, ya que para estos aspectos se prevén otros mecanismos de solución al interior de las asociaciones, comités de empresa, gremios o sindicatos conforme el numeral 8 del antedicho artículo 447.

41. En tal razón, este Organismo no observa que los artículos del acuerdo ministerial impugnado restrinjan de manera alguna el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras que se encuentra garantizado constitucionalmente y en el Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo que, al ser un convenio internacional ratificado por el Estado Ecuatoriano, es de obligatorio cumplimiento; ya que se trata de un acto normativo expedido por la autoridad nacional rectora de la política laboral facultada para emitir las regulaciones necesarias al respecto, en función

---

*laborales y su permanencia en ellas. La exclusión de dichas organizaciones tendrá apelación por parte del trabajador ante el respectivo inspector de trabajo” (énfasis añadido)*”.

El Código de Trabajo también establece en el artículo 44, como prohibición del empleador: *“b) Retener más del diez por ciento (10%) de la remuneración por concepto de multas”*

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 11, numeral 4.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia 002-18-SIN-CC, caso No. 0035-15-IN.

de que las organizaciones de trabajadores cumplan con las finalidades estatutarias y, se garantice asimismo, la libertad de asociación en todos sus aspectos.

## VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 25 de noviembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 84-15-IN/20**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez**

**I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con siete votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente y dos votos salvados, la sentencia correspondiente al caso No. 0084-15-IN, en la que se negó la acción pública de inconstitucionalidad planteada por el señor Alfonso Eduardo Mosquera Castillo, en calidad de Secretario General del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha y Presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales del Ecuador, en contra de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-0047. Este acuerdo fue emitido por el Ministro de Trabajo, el 16 de marzo de 2015 y publicado en el Registro Oficial N° 472 de 02 de abril de 2015. Las disposiciones impugnadas se detallan a continuación:

*“Artículo 1.- Prohibición de multas a los trabajadores.- Se prohíbe a las organizaciones laborales, imponer multas o sanciones de cualquier otra naturaleza a sus miembros, que en el ejercicio de su derecho a la libertad de asociación y de manifestación libre y voluntaria, decidan no participar en los actos convocados por las mismas.*

*Artículo 2.- Descuentos no autorizados.- Se prohíbe a los empleadores el realizar descuentos adicionales a los establecidos en el estatuto de la organización laboral, a menos que se encuentren expresamente autorizados por las personas trabajadoras.*

*Artículo 3.- En el caso de incumplimiento de lo señalado en los artículos precedentes, la persona trabajadora podrá solicitar al empleador que retenga de los valores que deben ser entregados a la organización laboral de conformidad con la Ley o los estatutos, la suma que le haya sido descontada o cobrada de forma arbitraria y se le entregue directamente a la misma”.*

2. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por la Corte, sin embargo, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente, en los siguientes términos:

**II. Análisis**

3. El accionante sostiene que las prohibiciones contenidas en los artículos 1 y 2 del acuerdo impugnado, constituyen una limitación al ejercicio del derecho y la libertad de organización, previsto en el artículo 326 numerales 7 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador.

4. En la sentencia de la cual se formula este razonamiento concurrente, la Corte Constitucional señala que los artículos del referido acuerdo ministerial, no incluyen prohibición alguna que pueda conllevar una afectación al derecho y la libertad de asociación de las personas trabajadoras. Por el contrario, lo que establecen estas normas es la prohibición de imponer multas o sanciones a los trabajadores, miembros de una asociación, que no asistan a alguno de los actos convocados por sus dirigentes, si previamente no cuentan con la autorización expresa del trabajador. En ese sentido, la Corte argumenta:

31. En este contexto, es pertinente indicar que un trabajador no puede ser constreñido a reunirse o manifestarse de forma forzada y obligada, lo que podría ocurrir cuando es condicionado o coaccionado con la imposición de una multa o sanción de cualquier otra naturaleza, por el hecho de no asistir a algún acto convocado por los representantes o dirigentes laborales, que pueden ser concentraciones o marchas; en cuyo caso, lo que busca el acuerdo impugnado es garantizar la libertad individual de asociación y manifestación de los trabajadores, considerando que es su derecho decidir su participación en ciertas actividades gremiales sin que exista de por medio, la condición de imponer una multa o sanción para hacer efectiva su participación.

5. La Corte en esta sentencia también establece que los artículos impugnados prohíben que el empleador a pedido de la organización sindical, efectúe en contra del trabajador, descuentos por concepto de una multa o sanción por no participar en un acto convocado por dicha organización, salvo que los mismos cuenten con la voluntad expresa del trabajador y tal disminución esté prevista legalmente.

6. A mi criterio, las prohibiciones establecidas en los referidos artículos plantean dos supuestos distintos: 1) libertad de asociación; 2) manifestación libre y voluntaria; en relación con la participación de los trabajadores, miembros de una organización laboral, en los “*actos convocados por las mismas*”. Lo cual permite a la Corte profundizar en su análisis.

7. En el marco del derecho y la libertad de organización, la Corte Interamericana de derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha señalado que:

... la libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 156.

**8.** De esta forma, la Corte IDH deja claro que la libertad de asociación, en materia sindical, implica de un lado el derecho a constituir organizaciones sindicales y ponerlas en marcha, sin límites ni obstáculos por parte de las autoridades que impidan el ejercicio de este derecho, y de otro lado, la libertad de la persona de asociarse que lleva aparejada la prohibición de no obligarla a ello.

**9.** En ese contexto, tanto el accionar de las organizaciones sindicales como el de sus miembros responden al derecho a la libertad de asociación. En relación con este último, el trabajador libremente escoge formar parte de una organización sindical, siendo por ello indispensable que conste por escrito la declaración voluntaria y expresa del trabajador de querer integrar determinada organización.<sup>2</sup> Esto quiere decir que en el momento que se afilia a una organización laboral, acepta someterse a las normas establecidas por ella y cumplir con las mismas. Entre estas normas puede incluirse la asistencia obligatoria a reuniones de ciertos órganos de la organización sindical, a efectos de asegurar su instalación, funcionamiento, y toma de decisiones.

**10.** Ahora bien, en relación con los artículos del acuerdo ministerial impugnado, los actos convocados por la organización laboral son múltiples y pueden consistir en las convocatorias a reunión de sus miembros y otras semejantes, o estar enmarcados en la protesta, con el fin de defender los intereses colectivos profesionales que tenga dicha organización, esto último como producto de las manifestaciones libres y voluntarias de los trabajadores.

**11.** En el primer caso, la sanción impuesta al trabajador responde a la autorización voluntaria y expresa que otorgó al momento de su afiliación a la organización laboral y en el que aceptó cumplir con los derechos y obligaciones establecidas en el estatuto. Siempre bajo el entendido que, toda sanción impuesta debe estar prevista previamente en el estatuto aprobado en su momento y que el respectivo trabajador autorice el correspondiente descuento, en consonancia con el artículo 328 de la Constitución, que prescribe dos condiciones concurrentes: i) la autorización expresa de la persona trabajadora y ii) que el descuento en la remuneración del trabajador esté de acuerdo con la ley.<sup>3</sup>

**12.** Distinto sería si el trabajador no acepta ser parte de la organización laboral, aun cuando los logros de esta última también beneficien al trabajador no afiliado. En este caso, no puede obligarse al trabajador a su afiliación y por tanto tampoco podría

---

<sup>2</sup> Art. 448 del Código de Trabajo.- Voluntad expresa para asociarse.- Para pertenecer a cualquier asociación legalmente constituida es indispensable que conste por escrito la declaración expresa de que se quiere integrar tal asociación.

<sup>3</sup> Art. 328 CRE, "...El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley...".

imponérsele ningún tipo de sanción disciplinaria, que provenga de la inobservancia de las normas establecidas en el estatuto de la organización laboral.

**13.** De otro lado, las marchas o manifestaciones entendidas como actos convocados por la organización laboral, constituyen un tema distinto que no puede estar en el ámbito de lo disciplinario. En este contexto, la libertad de expresión está vinculada a la libertad de reunión y asociación; por tanto, las marchas y en general todo acto de protesta responde al derecho de la persona a expresar su pensamiento libremente y en todas sus formas y manifestaciones, lo que implica la libertad de escoger las causas que respalda. En esa línea, el Relator sobre Libertad de Expresión de Naciones Unidas ha señalado la interdependencia existente entre el derecho a la libertad de expresión con todos los derechos humanos y su efectivo ejercicio como forma de protegerlos:

...la importancia del derecho a la libertad de opinión y expresión para el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas democráticos efectivos reside en el hecho de que este derecho se encuentra estrechamente ligado a los derechos a la libertad de asociación, de asamblea, de pensamiento, de conciencia y de religión, y al de la participación en los asuntos públicos. En efecto, simboliza, más que cualquier otro derecho, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Como tal, el efectivo ejercicio de este derecho es un importante indicador sobre la protección de otros derechos humanos y libertades fundamentales.<sup>4</sup>

**14.** Acorde con lo expuesto, ningún trabajador puede ser obligado a asistir a las marchas u otros actos realizados en virtud del derecho a la libertad de expresión, por tanto, está prohibida toda multa o sanción de cualquier otra naturaleza impuesta como consecuencia de la inasistencia del trabajador a ese tipo de actos.

**15.** En suma, comparto el punto de vista de la sentencia de mayoría, aunque aclaro que la normativa impugnada contempla asuntos distintos que deben ser distinguidos. De un lado, las reuniones de la organización sindical y actos de la misma naturaleza, son parte de la libertad de organización de las personas trabajadoras garantizada por el artículo 326 numeral 7 de la Constitución. Esta organización se refleja en su estatuto y por tanto tales reuniones pueden ser de cumplimiento obligatorio, si así lo establecen los propios trabajadores. En este caso, desde mi criterio, en relación con los artículos 1 y 2 del acuerdo ministerial impugnado, la inasistencia del trabajador a dichos actos podría ser sancionada, siempre que dicha sanción esté prevista previamente en el estatuto de la organización laboral, y el respectivo trabajador autorice el correspondiente descuento, en conformidad con lo que prescribe el artículo 328 de la Constitución.

**16.** De otro lado, si las manifestaciones de forma libre y voluntaria están enmarcadas en el derecho a la libertad de expresión, no podrían ser obligatorias y por tanto la

---

<sup>4</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank la Rue, A/HRC/14/23, 20 de abril de 2010.

inasistencia del trabajador miembro de la organización laboral, no puede acarrear la imposición de ningún tipo de sanción. Aunque estimo que así debió analizarlo la sentencia, dadas las características del caso, esto es el énfasis en manifestaciones relativas al derecho a la libertad de expresión, concuro con el sentido principal expuesto en la decisión de la misma.

Agustín Grijalva Jiménez  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 84-15-IN, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico a las 08:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 84-15-IN/20**

**VOTO SALVADO**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Con relación a la Sentencia No. 84-15-IN, de ponencia correspondiente a la jueza Carmen Corral Ponce, me permito explicar las razones de mi voto salvado.
2. El caso consiste en una acción de inconstitucionalidad presentada en representación del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha y la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales del Ecuador, contra disposiciones de un acuerdo emitido por el Ministerio del Trabajo.<sup>1</sup> Los preceptos impugnados prescriben la prohibición de multas a los trabajadores, los descuentos no autorizados y la posibilidad del reclamo del trabajador por las multas o descuentos no autorizados.
3. El accionante alega que las disposiciones impugnadas, por las prohibiciones que contemplan, vulneran el derecho de organización y libertad sindical (párrafo 11). Asimismo, afirma que las mismas implican una transgresión a los principios en los que se sustenta el derecho al trabajo (párrafo 9).
4. El voto de mayoría señala que *“no observa que los artículos del acuerdo ministerial impugnado restrinjan de manera alguna el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras”* (párrafo 41). Seguidamente, fundamenta esta aseveración y dice *“que se trata de un acto normativo expedido por la autoridad nacional rectora de la política laboral facultada para emitir las regulaciones necesarias al respecto, en función de que las organizaciones de trabajadores cumplan con las finalidades estatutarias y, se garantice asimismo, la libertad de asociación en todos sus aspectos”* (párrafo 41).
5. Por otra parte, se refiere que hay una adecuación entre las normas demandadas y el artículo 328 de la Constitución, porque procura *“que se proceda a los descuentos de las remuneraciones de los afiliados para las asociaciones, comités de empresa, gremios o sindicatos, únicamente cuando constituyen cuotas establecidas legalmente y contribuciones económicas a las que se han obligado los asociados estatutariamente para las organizaciones sindicales en cumplimiento del derecho de libre asociación”* (párrafo 38).

---

<sup>1</sup> Registro Oficial N° 472 de 02 de abril de 2015, Acuerdo Ministerial MDT-16-2015-0047, artículos 1, 2 y 3.

6. En mi opinión, la sentencia requería que la fundamentación jurídica contenga un análisis de proporcionalidad, método previsto normativamente para la interpretación constitucional en caso de existir dos derechos o principios constitucionales en colisión.<sup>2</sup>
7. En el caso hay dos derechos en conflicto: la libertad sindical, con el correspondiente derecho a autorregularse (artículo 327, numeral 7), y el derecho que tiene cada trabajador a la integridad de la remuneración (artículo 328, inciso tercero).
8. Del resultado del análisis de proporcionalidad se pudo haber determinado si el acuerdo ministerial fue una medida que cumplía un fin constitucional, era idónea, necesaria y no constituía una restricción constitucional desproporcionada.
9. Por otro lado, el mencionado análisis permite desarrollar el contenido de ambos derechos y también introducir aspectos contextuales importantes en el caso concreto. Me parece, por ejemplo, que “*la autorización expresa de la persona trabajadora*” podría ser entendida como aquella manifestación de voluntad de un trabajador, en una asamblea, que decide aprobar un estatuto en el que se considera una disminución si es que hay incumplimiento de normas o resoluciones sindicales; que el acuerdo por parte de un ministerio puede ser una injerencia indebida de un poder del Estado en la libertad sindical y una estrategia para debilitar las resoluciones de un sindicato; que un sindicato puede establecer mecanismos consensuados y debidamente aprobados para garantizar que cumpla sus fines para los que fue creado, que incluirían la multa o el descuento. Esto por poner algunos elementos que pudieron haberse analizado si se aplicaba el método que correspondía.
10. Los resultados del análisis de proporcionalidad podrían ser tres: el acuerdo es constitucional, el acuerdo es constitucional si se cumplen ciertas condiciones, el acuerdo es inconstitucional.
11. La sentencia aprobada analiza solamente uno de los principios en conflicto y no toma en cuenta en absoluto el contenido de la libertad sindical. En este sentido, al no haber usado el método adecuado y al existir la posibilidad de un resultado distinto al aprobado por la Corte, no pude estar de acuerdo con la decisión.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 (2).

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 84-15-IN, fue presentado en Secretaría General, el 25 de noviembre de 2020 mediante correo electrónico a las 19:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 84-15-IN/20**

**VOTO SALVADO**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia de mayoría No. 84-15-IN/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno del día miércoles 25 de noviembre de 2020.
2. La decisión de mayoría decidió negar la acción de inconstitucionalidad presentada por Alfonso Eduardo Mosquera Castillo<sup>1</sup>, en contra de los artículos 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0047, emitido por el Ministro de Trabajo el 16 de marzo de 2015 y publicado en el Registro Oficial No. 472 de 2 de abril de 2015.
3. Las disposiciones declaradas constitucionales establecen dos medidas:
  1. La prohibición a las organizaciones sindicales de imponer multas o sanciones a sus miembros, cuando decidan no participar en los actos convocados por las mismas;
  2. La prohibición a los empleadores de realizar descuentos adicionales a los establecidos en el estatuto de la organización laboral, a menos que estos cuenten con la autorización expresa del trabajador; y que, en caso de incumplimiento, la persona trabajadora podrá solicitar a su empleador la suma que hubiere sido descontada o cobrada.
4. Coincido con la sentencia de mayoría respecto del análisis de constitucionalidad de la segunda medida (contenida en los artículos 2 y 3 del acuerdo). Sin embargo, me aparto de la sentencia de mayoría en cuanto al análisis de constitucionalidad de la primera medida (establecida en el artículo 1 del acuerdo impugnado). En consecuencia, en el presente voto explicaré las razones por las cuales disiento del análisis realizado respecto del artículo 1 del acuerdo impugnado.
5. En particular, considero que la prohibición a las organizaciones sindicales de imponer multas o sanciones a sus miembros cuando decidan no participar en los actos convocados por las mismas, debió ser declarada inconstitucional al constituir

---

<sup>1</sup> En calidad de Secretario General del Sindicato Único de Obreros del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha y Presidente de la Federación Nacional de Obreros de los Consejos Provinciales del Ecuador.

una limitación al derecho a la libertad sindical que no se encuentra establecida a través de la ley y, además, no resulta necesaria en una sociedad democrática.

6. Previo a exponer las razones que justifican el presente voto salvado, considero necesario referirme al contexto en el cual se emitió la norma impugnada. Con frecuencia, las normas responden a un contexto específico y analizar este escenario resulta indispensable para comprender la razón de ser de tal norma y los efectos que las autoridades esperan de la misma.
7. El acuerdo ministerial No. MDT-2015-0047, objeto de esta acción, fue emitido en abril de 2015, dentro de un contexto general de tensiones entre las organizaciones sindicales que representaban a servidores públicos y el gobierno de la época<sup>2</sup>. El Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT correspondiente al año 2015 evidencia que durante esos años el gobierno tomó una serie de medidas que buscaban dividir las organizaciones sindicales existentes y limitar la capacidad de las organizaciones sindicales de los trabajadores públicos de manifestarse en contra de las medidas tomadas por el poder ejecutivo.
8. En particular, tal como se señala en la demanda, la emisión del acuerdo respondió al contexto específico de conflictos derivados de la intención del poder ejecutivo de realizar una serie de enmiendas a la Constitución que, entre otros temas, tenían por objeto modificar el régimen laboral de ciertos trabajadores de las empresas públicas del Estado<sup>3</sup>. Dado este contexto, existen razones para considerar que el acuerdo ministerial impugnado se dictó con miras a limitar la capacidad de las organizaciones sindicales de ejercer su derecho a la protesta frente a las enmiendas constitucionales que pretendía aprobar el gobierno y que generaron malestar en los trabajadores públicos. En mi opinión, si bien el análisis que realiza la Corte en el marco de esta acción se realiza con abstracción de los casos específicos de aplicación de la norma, dicho análisis no debe ser ajeno al contexto en la cual se emitió la norma, así como a los fines que esta norma perseguía.
9. A esto se suma el hecho de que la sentencia de mayoría omite realizar el análisis de proporcionalidad necesario para resolver conflictos entre normas que regulan derechos. En particular, la norma impugnada en su artículo 1 establece restricciones a la libertad sindical en nombre de la libertad individual. Este tipo de tensiones deben resolverse aplicando el test de proporcionalidad, a la luz del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC. En mi opinión, en aplicación de este análisis la respuesta de la Corte pudo ser distinta puesto que, como explicaré a continuación, prohibir a

---

<sup>2</sup> Respecto a la situación de los derechos sindicales en el Ecuador a la fecha de emisión del acuerdo ministerial, véase el capítulo correspondiente al Ecuador del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT del año 2015, págs. 73 y siguientes. Asimismo, véase Herrera, S. Gonzalo, *Situación, estrategia y contexto de los sindicatos en el Ecuador*, CLACSO, 2015.

<sup>3</sup> Ibid.

las organizaciones sindicales imponer sanciones a aquellos miembros que decidan no participar en los actos convocados por las mismas, constituye una limitación al derecho a la libertad sindical que no fue emitida mediante ley ni era necesaria en una sociedad democrática.

**1. El artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0047 constituye una limitación al derecho a la libertad sindical**

10. El artículo 1 del acuerdo impugnado establece expresamente una prohibición a las organizaciones de trabajadores para establecer multas o cualquier otro tipo de sanción a sus miembros por no participar en los actos convocados por la organización. Esta prohibición implica limitar la capacidad de las organizaciones de trabajadores de autorregularse y de fijar su propio régimen disciplinario.

11. La libertad sindical es un derecho instrumental para el ejercicio de los demás derechos laborales en cuanto permite a los trabajadores unirse y actuar de forma colectiva para mejorar sus condiciones laborales y proteger sus propios intereses económicos, y además para promover el ejercicio de sus demás derechos. Por ello, la libertad sindical constituye un elemento integral de la democracia como vehículo para hacer realidad todos los demás principios y derechos laborales reconocidos por la Constitución.

12. Históricamente, una de las formas más importantes a través de las cuales los trabajadores han reclamado el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, ha sido justamente a través de manifestaciones, marchas, protestas y otras expresiones de descontento. Estos actos, por su propia naturaleza, han resultado y resultarán siempre incómodos tanto a los empleadores como al poder público, por lo que medidas que busquen limitar la capacidad de los sindicatos de autoconvocarse y protestar por el respeto de sus derechos deben siempre analizarse y evaluarse con sumo cuidado.

13. El numeral 7 del artículo 326 de la Constitución garantiza 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”*. Tal como señala la sentencia de mayoría, esta Corte Constitucional ya ha determinado que constituye parte del contenido de este derecho, *“la capacidad de los trabajadores y trabajadoras de organizarse, [y] de establecer las normas que rigen dicha organización”*<sup>4</sup>. La capacidad de establecer las normas que rigen la organización sindical incluye necesariamente el establecer el régimen disciplinario aplicable a la organización. Esto está expresamente reconocido en artículo 447 del Código del Trabajo que indica que los estatutos de las organizaciones de trabajadores deben tener disposiciones relativas a las obligaciones y derechos de sus afiliados y las sanciones disciplinarias de la organización.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 002-18-SIN-CC, dictada dentro del caso No. 0035-15-IN.

14. A nivel convencional, este derecho goza de reconocimiento expreso tanto en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).
15. En el caso de la OIT, el artículo 3 del Convenio 87 establece que las organizaciones de trabajadores, *“tienen el derecho de **redactar sus estatutos y reglamentos administrativos**, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”*. Asimismo, obliga a todas las autoridades públicas a *“abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”*.
16. En lo que respecta al PIDESC, el artículo 8 establece que la obligación del Estado ecuatoriano de garantizar 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”*. De forma particularmente relevante para el análisis que se debió realizar en el presente caso, el artículo 8 establece expresamente que no podrán imponerse otras restricciones al ejercicio del derecho a la libertad sindical 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;”*. El mismo artículo 8 del PIDESC reconoce además 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.
17. Finalmente, el Protocolo de San Salvador establece asimismo que el ejercicio del derecho a la libertad sindical *“sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos 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”*.
18. De las normas antes citadas se desprende con claridad que una limitación a la libertad sindical de autoorganizarse y establecer su régimen disciplinario, debe obligatoriamente estar expresamente establecida en la ley y, además, debe ser necesaria en una sociedad democrática, para lo cual esta norma debía perseguir un fin legítimo y ser idónea, necesaria y proporcional para dicho fin. Como paso a demostrar a continuación, estas condiciones no se cumplieron en la norma bajo análisis.

## 2. La limitación a la libertad sindical debió estar establecida en la ley

19. La sentencia de mayoría considera que es adecuado que esta prohibición se haya establecido a través de un acuerdo ministerial, afirmando que se trata de un *“acto normativo expedido por la autoridad nacional rectora de la política laboral facultada para emitir las regulaciones necesarias al respecto”*<sup>5</sup>.
20. Esta afirmación de la sentencia de mayoría desconoce la garantía de reserva de ley establecida en el artículo 132 de la Constitución. El hecho de que la normativa haya sido emitida por la autoridad nacional rectora de la política laboral no implica que ésta esté autorizada a establecer restricciones a derechos constitucionales. Al contrario, de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 132 de la Constitución, necesariamente se requiere de la emisión de una ley para *“Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”*.
21. Como ya ha señalado la Corte Constitucional, el numeral 1 del artículo 132, *“evidencia un requerimiento constitucional para que la regulación sobre los derechos contenidos en la Norma Suprema pase por un filtro democrático, como es el procedimiento legislativo”*<sup>6</sup>. Como consecuencia del principio de reserva de ley, *“las normas infra legales no podrían circunscribir el ámbito de protección constitucional a esferas más restringidas que las que la propia ley prescribe”*<sup>7</sup>.
22. El artículo 132 numeral 1 de la Constitución es coherente con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, sobre el alcance de las restricciones, establece que *“Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”*. La Corte Interamericana, como intérprete auténtico de la Convención, en su Opinión Consultiva 6, afirmó que la expresión leyes empleada por el citado artículo 30 de la Convención Americana:

*...significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes*<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sentencia de mayoría, párr. 41.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 006-15-SCN-CC de 27 de mayo del 2015 (Caso 0005-13-CN), p. 22; véase también, Sentencia No. 38-13-IS/19 y acumulado de 13 de diciembre de 2019, párr. 49.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva 8/86 de 9 de mayo de 1986 *“la expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*, párr. 38.

23. A lo anterior se suma el hecho de que, de forma expresa, tanto el artículo 8 del PIDESC como el artículo 8 del Protocolo de San Salvador establecen que toda restricción o limitación al ejercicio del derecho a la libertad sindical debe necesariamente estar previsto en la ley.
24. El Ministerio de Trabajo sin duda es la autoridad nacional rectora de la política laboral, pero no es un órgano democráticamente elegido y, como tal, no puede emitir normativa para regular los aspectos esenciales de los derechos laborales que deben estar contenidos en la ley.
25. La necesidad de que las restricciones a los derechos se establezcan únicamente a través de leyes y no de normas emitidas por autoridades con facultad normativa distintas a la Asamblea Nacional, no es una cuestión meramente formal. Los derechos reconocidos en la Constitución ecuatoriana constituyen límites al ejercicio del poder estatal. La protección de estos derechos requiere necesariamente que los actos del Estado que puedan afectarlos no queden al mero arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que las restricciones que se establezcan a los derechos y libertades sean únicamente aquellas proporcionales, idóneas y necesarias en una sociedad democrática. Dentro de estas garantías, una de las más importantes es aquella según la cual dichas limitaciones deben establecerse mediante la voluntad soberana del pueblo expresada a través de una ley adoptada por el poder legislativo y de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución.
26. La importancia de este principio ha sido resaltada por la Corte Constitucional señalando que la obligación de regular determinadas materias exclusivamente por normas expedidas por el órgano legislativo constituye *“una importante garantía del orden democrático que asegura a la ciudadanía representada por el Parlamento, la facultad de definir y regular las materias de especial importancia a través de debates plurales y transparentes dotados de legitimidad”*<sup>9</sup>.
27. En palabras de la Corte IDH:

*...las leyes a que se refiere el artículo 30 son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención*<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-14-SIN-CC de 14 de agosto del 2014 (caso No. 0056-12-IN y 0003-12-IA acumulados), p. 40.

<sup>10</sup> *Id.*, párr. 35.

28. El procedimiento legislativo garantiza que las limitaciones a los derechos cuenten con la aceptación de la representación popular y, además, permite a los grupos que se verán afectados por la norma (en este caso a las organizaciones sindicales) expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. Si bien esta garantía no impide que en ocasiones se emitan normas generales que restrinjan derechos de manera injustificada, sin duda constituye un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder.
29. En este caso, la limitación del derecho a la libertad sindical se impuso por la voluntad unilateral del poder público expresada a través del Ministro de Trabajo, sin que, previo a su emisión, se haya dado el debate democrático necesario ni haya existido la participación por parte de los trabajadores y grupos sindicales que se verían afectados.
30. Como ya mencioné, existen razones para suponer que el Ministerio de Trabajo expidió esta norma con la intención de debilitar la capacidad de las organizaciones sindicales del sector público de oponerse a las enmiendas constitucionales que el poder ejecutivo promovió en el año 2015. Resulta particularmente preocupante que, a pesar del contexto en el cual el Ministerio de Trabajo emitió esta norma, la sentencia de mayoría no haya considerado relevante que la limitación al derecho a la libertad sindical no se haya establecido mediante ley.

### 3. La norma impugnada no es necesaria en una sociedad democrática

31. A pesar de que el hecho de que la limitación a la libertad sindical no se haya establecido en la ley debió constituir motivo suficiente para declarar su inconstitucionalidad, considero importante resaltar que, aun si la norma hubiera cumplido el requisito de legalidad, de todas formas esta prohibición no resultaba necesaria en una sociedad democrática.
32. La sentencia de mayoría afirma que esta prohibición es constitucional en cuanto busca *“garantizar la libertad individual de asociación y manifestación de los trabajadores, considerando que es su derecho decidir su participación en ciertas actividades gremiales sin que exista de por medio, la condición de imponer una multa o sanción para hacer efectiva su participación”*<sup>11</sup>. Sin embargo, la sentencia no estableció ninguna razón para considerar que en este caso el derecho individual de asociación debía prevalecer sobre el derecho a la libertad sindical.
33. La conclusión a la que arribó la sentencia de mayoría no podía establecerse de forma automática en cuanto, a la luz del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, cuando existe contradicción entre dos derechos es necesario recurrir al principio de

---

<sup>11</sup> Sentencia de mayoría, párr. 31.

proporcionalidad para determinar a cuál debe otorgársele un mayor peso en cada caso concreto, como lo ha hecho la Corte en múltiples ocasiones<sup>12</sup>.

34. Por lo tanto, en aplicación del artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC, no bastaba con que la sentencia de mayoría concluya que la norma perseguía un fin legítimo (la protección de la libertad de asociación individual de cada trabajador) sino que debió establecer además que la medida era idónea, necesaria y proporcional en relación a dicho fin<sup>13</sup>.
35. Respecto de la idoneidad, esta se cumple si la medida es conducente a lograr el fin perseguido. Es decir, debe existir un nexo claro y explícito entre la limitación o restricción y el fin legítimo que se persigue. En el presente caso, impedir el establecimiento de sanciones por la no asistencia a eventos convocados por la organización sindical sí es conducente a permitir al trabajador ejercer su libertad individual de no acudir a dichos eventos en contra de su voluntad.
36. En cuanto a la necesidad, esta implica que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa, por lo que la imposición de la medida debe resultar de una necesidad social imperiosa que justifique la restricción. En mi opinión, tal como se encuentra redactada la norma, no constituye la medida menos gravosa por las siguientes razones:
  1. Si las sanciones se encontraban establecidas en los estatutos de la organización, el trabajador había aceptado expresamente acogerse a las mismas al momento de decidir formar parte de la organización<sup>14</sup>, justamente en ejercicio de su derecho a la libertad de asociación. En consecuencia, la posibilidad de que el propio trabajador decida libremente formar parte de determinado sindicato o dejar de formar parte de un sindicato del que ya era parte si su estatuto establecía sanciones por la no asistencia a eventos, constituye una alternativa menos gravosa.
  2. La medida pudo formularse de forma menos invasiva al derecho a la libertad sindical. La norma prohíbe imponer cualquier tipo de sanción a los trabajadores que *“decidan no participar en los actos convocados por las mismas.”* Esta formulación no se limita únicamente a los eventos que la norma buscaba evitar que los trabajadores sean obligados a asistir, tales como marchas o protestas. Por el contrario, la norma se extiende también a los actos propios de la naturaleza de la organización, tales como las reuniones ordinarias de la asamblea general, que

---

<sup>12</sup> Entre otras, véase: Corte Constitucional, Sentencias Nos. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, 12-11-IN/20 de 29 de julio de 2020 y 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020; así como los Dictámenes Nos. 4-19-RC/19 de 21 de agosto de 2019 y 5-19-OP/19 de 4 de diciembre de 2019.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 12-11-IN/20 de 29 de julio de 2020, párr. 85.

<sup>14</sup> Código de trabajo, artículo 448.- Voluntad expresa para asociarse.- Para pertenecer a cualquier asociación legalmente constituida es indispensable que conste por escrito la declaración expresa de que se quiere integrar a tal asociación.

necesariamente debían quedar excluidas de la prohibición establecida en la norma.

37. En suma, no existía una necesidad social imperiosa para que el Ministro de Trabajo decida de forma unilateral establecer prohibiciones no establecidas en la ley al derecho de autorregulación de las organizaciones sindicales. Al no ser necesaria, la medida tampoco resulta proporcional puesto que la afectación del derecho a la libertad sindical es desmedida frente a las posibles ventajas que esta tuviere para el derecho individual a la libertad de asociación.
38. Por las razones expuestas, considero que el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0047 debió ser declarado inconstitucional al restringir injustificadamente el derecho a la libertad sindical. En consecuencia, disiento con la decisión de mayoría de negar la acción pública de inconstitucionalidad respecto de este artículo.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en la causa 84-15-IN, fue presentado en Secretaría General, el 1 de diciembre de 2020 mediante memorando No. 0197-2020-CCE-DSM-V; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**