

Caso N°. 1760-21-EP

Jueza Ponente: Karla Andrade Quevedo

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito D.M., 9 de septiembre de 2021.

VISTOS.- El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo y los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 11 de agosto de 2021, avoca conocimiento de la causa **No. 1760-21-EP, Acción Extraordinaria de Protección.** Agréguese al proceso el escrito presentado el 4 de agosto de 2021 por el Ministerio del Trabajo.

I

Antecedentes procesales

1. El 14 de octubre de 2020, Jorge Washington Acosta Orellana, por sus propios derechos y por los que representa en su calidad de coordinador general de la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas, Bananeros y Campesinos (“**ASTAC**”), presentó una acción de protección en contra del Ministro de Trabajo y del Procurador General del Estado¹. El proceso fue signado con el No. 17981-2020-02407, recayendo su conocimiento en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en la parroquia Quitumbe, del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”).
2. El 13 de noviembre de 2020, mediante sentencia, la Unidad Judicial desechó la acción de protección presentada por improcedente; declaró que no se vulneró derecho constitucional alguno; y, consideró como vía idónea para sustanciar el proceso la justicia ordinaria. De esta sentencia, el accionante solicitó aclaración y ampliación, petición que fue negada mediante auto de 22 de diciembre de 2020. En contra de la sentencia, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 25 de mayo de 2021, la Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”), aceptó el recurso de apelación, revocó la decisión emitida por la jueza de la Unidad Judicial y declaró la vulneración de los derechos a la libertad sindical, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación en detrimento de ASTAC. Como

¹ En la demanda de acción de protección se solicitó que se declare la vulneración de los derechos a la libertad sindical, libertad de asociación, seguridad jurídica, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y motivación, así como al derecho a la igualdad y no discriminación, en perjuicio de ASTAC. Como medidas de reparación, se solicitó el registro inmediato de ASTAC como una organización sindical, requerimiento de disculpas públicas por parte del Ministerio del Trabajo, entre otras.

Caso N°. 1760-21-EP

medidas de reparación, ordenó al Ministerio del Trabajo el registro de ASTAC como organización sindical, el ofrecimiento de disculpas públicas, la reglamentación del ejercicio del derecho a la libertad de organización sindical por rama de actividad, entre otras².

4. El 22 de junio de 2021, Luis Joel Torres Suquilanda, en calidad de director de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de mayo de 2021.
5. El 28 de junio de 2021, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de mayo de 2021 dictada por la Corte Provincial.
6. El 28 de julio de 2021, mediante auto, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo dispuso que Luis Joel Torres Suquilanda, director de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo, aclare y complete su demanda de conformidad con el artículo 61 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El 4 de agosto de 2021, el legitimado activo remitió un escrito en atención a lo dispuesto por la jueza constitucional.

II Objeto

7. La acción extraordinaria de protección 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, conforme lo establece el artículo 58 de la LOGJCC.

² La sentencia de la Corte Provincial dispuso: “1) Se deja sin efecto el oficio No. 5529MRL-DVTE-DOL-2014-0, de 15 de octubre de 2014, emitido y suscrito por el Viceministro de Trabajo y Empleo; así como lo resuelto en virtud del recurso extraordinario de revisión sobre el oficio No 5529-MRL-DVETE-DOL-2014-0, de 15 de octubre de 2014, contenido en la providencia MDT-DJTE-2015-0018, en la que se resolvió negar el recurso extraordinario de revisión. [...] 4) Que esta sentencia se publique igualmente en la página web del Ministerio de Trabajo para que sea difundida entre sus funcionarios y empleados para que se apliquen en casos análogos las normas previstas en el artículo 326, numerales 7 y 8 de la Constitución de la República del Ecuador y en los Convenios 87, 98, 110 y 141 de la OIT, referentes a la libertad sindical, a las plantaciones y a los trabajadores rurales. [...] 6) Como garantía de no repetición, se dispone que el Ministerio de Trabajo se abstenga de restringir o limitar derechos relacionados a la libertad sindical de otras organizaciones que soliciten registro por rama de actividad, que se encuentren en las mismas condiciones y circunstancias que las analizadas en este caso [...]”.

Caso N° . 1760-21-EP

Demanda del Ministerio del Trabajo

8. En la presente causa, la demanda de acción extraordinaria de protección del Ministerio del Trabajo se presentó en contra de una sentencia definitiva, es decir, cumple con el objeto de esta acción, de acuerdo con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**) y al artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

Demanda de la Procuraduría General del Estado

9. Del mismo modo, la demanda de acción extraordinaria de protección de la Procuraduría General del Estado se presentó en contra de una sentencia definitiva, es decir, cumple con el objeto de esta acción, de acuerdo con los artículos 94 y 437 de la CRE y al artículo 58 de la LOGJCC.

III

Oportunidad

10. La acción del Ministerio del Trabajo fue presentada el **22 de junio de 2021**, en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de fecha **25 de mayo de 2021 y notificada al día siguiente**. En tal virtud, se verifica que esta acción ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
11. La acción de la Procuraduría General del Estado fue presentada el **28 de junio de 2021**, en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de fecha **25 de mayo de 2021 y notificada al día siguiente**. En tal virtud, se verifica que esta acción ha sido presentada dentro del término previsto para el efecto en los artículos 60, 61 numeral 2 y 62 numeral 6 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 46 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

IV

Requisitos

12. En lo formal, de la lectura de las demandas se verifica que estas cumplen con los requisitos formales para considerarlas completas, establecidos en los artículos 59 y 61 de la LOGJCC.

Caso N°. 1760-21-EP

V
Pretensión y fundamentos

Demanda del Ministerio del Trabajo

13. El accionante solicita a la Corte Constitucional, que declare con lugar la presente acción extraordinaria de protección; revoque la sentencia impugnada; y, declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7, lit. 1) de la CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE).
14. El accionante realiza una extensa descripción de los antecedentes del caso e indica que en la CRE se reconoce el derecho y la libertad de los trabajadores de asociarse, lo cual se regla a través de los artículos 440, 443, 444, 445, 448 y 454 del Código de Trabajo. Al respecto, indica que para la asociación de trabajadores “[...] *debe haber un empleador común, caso contrario no existe relación de dependencia y, en consecuencia, no existe relación laboral, condición sine qua non para que exista una organización sindical* [...]”. Por lo que registrar una organización sindical que no cumpla con estos requisitos afecta la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución.
15. Agrega que una de las consecuencias de la decisión judicial impugnada es que al “[...] *no resolverse en apego a derecho* [...] *los sindicatos pasarán de ser una relación de dependencia al gremio (sic) sectorial de trabajadores oponible a todo empleador*”. De esta manera, medidas de reparación como las otorgadas por la sentencia impugnada “[...] *implican una reforma a la Constitución y al Código de Trabajo*”, competencias que no corresponden al Ministerio del Trabajo.
16. En relación con el debido proceso en la garantía de motivación, el accionante refiere jurisprudencia de este Organismo, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Adicionalmente, transcribe los considerandos de la sentencia impugnada y concluye que no es una decisión razonable ya que al inobservar los artículos 443 y 449 del Código de Trabajo se desnaturaliza la formación de los sindicatos y se prescinde de la relación laboral, el cual es un requisito previsto en la Constitución y que, no obstante, tampoco fue observado en la sentencia impugnada. Igualmente, sostiene que es una decisión que carece de lógica, pues la Corte Provincial estableció que lo pretendido mediante la acción de protección era la declaración de un derecho, por lo cual hizo una vaga mención del derecho alegado como vulnerado sin considerar la seguridad jurídica. Por último, aduce que, como consecuencia de la falta de razonabilidad y lógica la sentencia es incomprensible.
17. En el escrito mediante el cual el accionante aclaró y completó la demanda, señala que “*La sentencia ordena al Ministerio del Trabajo que, previo a la revisión y análisis de los*

Caso N° . 1760-21-EP

documentos de ASTAC, se proceda al registro como una organización sindical, es decir una vez más sin relación de dependencia no será factible su registro.

La sentencia ordena al Ministerio de Trabajo que reglamente el ejercicio del derecho a la libertad de organización sindical por rama de actividad, [...]. Al respecto, vale revisar el artículo 459 del Código del Trabajo, el cual fue reformado mediante sentencia de Corte Constitucional del 2018 y en la reforma se estableció la posibilidad de que existan asociaciones de trabajadores por rama de trabajo, pero que pertenezcan a una misma empresa, no a distintas empresas. Toda vez que la relación de dependencia es sine qua non para que exista el derecho de libertad sindical” (Énfasis del original).

18. En esta línea, sostiene que la legislación ecuatoriana no permite la asociación de trabajadores por ramas de trabajo que pertenezcan a varias empresas “[...] por lo tanto, el Ministerio del Trabajo vía acuerdo ministerial, estaría impedido de reglamentar algo que no esté previamente ordenado en una ley. Es decir se deberá REFORMAR el Código del Trabajo y la Constitución” (énfasis del original).
19. Añade que la legislación nacional prevé a los trabajadores con relación de dependencia y sin relación de dependencia, no obstante, las asociaciones de trabajadores y/o sindicatos deben estar integrados por trabajadores que pertenezcan a una empresa o empleador, y que por tanto, exista una relación de dependencia.

Demanda de la Procuraduría General del Estado

20. El accionante señala que se vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso, en la garantía de motivación, prevista en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la CRE; y, a la seguridad jurídica, establecida en el artículo 82 ibídem. Solicita: (i) dejar sin efecto la sentencia emitida por la Corte Provincial, por presuntamente vulnerar expresas disposiciones constitucionales; y, consecuentemente, (ii) rechazar la acción de protección.
21. Refiere como antecedentes que en el Ecuador “[...] para que un grupo de personas pueda realizar actividades o exigencias [...]” laborales requieren reconocimiento como organización sindical de acuerdo con el artículo 326 numerales 7 y 8 de la CRE. Agrega que “El Código de Trabajo no reconoce una forma asociativa por rama de trabajo” por lo que no es posible que “[...] las personas trabajadoras de diferentes empresas, [se asocien] con una finalidad laboral. El Sindicato es la organización laboral que busca agrupar a trabajadores de una misma línea o rama de trabajo, de un determinado empleador”.
22. Transcribe artículos de los Convenios No. 87, 98, 110, 141 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referentes a la organización sindical, el respeto de los

Página 5 de 9

Caso N°. 1760-21-EP

sindicatos por parte del Estado y la obligación de cumplir con los postulados legales en la constitución de una organización sindical. Sostiene que los Convenios de la OIT no han sido transgredidos por parte del Ministerio del Trabajo y que el “*Estado está en la obligación de velar por estos trabajadores dotando de seguridad jurídica al no permitir que con manipulaciones normativas queden a la deriva de una organización sindical con directivas de las que no forman parte en sus relaciones laborales*”.

23. Con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, sostiene que la decisión judicial impugnada no cumple con el criterio de razonabilidad, porque no consta fundamentación en las normas constitucionales que contienen los derechos alegados. También alega el incumplimiento del criterio de lógica por la falta de congruencia en la decisión impugnada por cuanto no hubo un análisis de la garantía jurisdiccional ni de los derechos vulnerados. Sobre el criterio de comprensibilidad, añade que no se cumple pues la sentencia carece de razonabilidad y lógica.
24. Con relación al derecho a la seguridad jurídica, manifiesta que “[...] *no existe en la legislación del Ecuador una norma que permita la asociación de trabajadores por ramas de trabajo que pertenezcan a varias empresas, por lo tanto, el Ministerio del Trabajo vía acuerdo ministerial, estaría impedido de reglamentar algo que no este (sic) previamente ordenado en una ley*”.

VI
Admisibilidad

25. La LOGJCC en sus artículos 58, 61 y 62 establece los requisitos de admisibilidad para la acción extraordinaria de protección.

Ministerio del Trabajo

26. Tal como se desprende de la demanda, en conjunto con el escrito de aclaración y ampliación presentado por el accionante, consta un argumento claro en cuanto a que, con la decisión judicial impugnada los jueces ciñen al Ministerio del Trabajo para que realice el registro de un sindicato que no cumple con los requisitos previstos por la CRE y el Código de Trabajo. Tal acción conduciría a que el Ministerio de Trabajo obvie la aplicación de estas normas jurídicas, con lo cual la sentencia impugnada vulneraría el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues no fundamenta la obligación de registrar el sindicato en la normativa jurídica; y derivaría en la vulneración a la seguridad jurídica en tanto se impone al Ministerio de Trabajo una obligación que no está prevista en el ordenamiento jurídico.
27. Adicionalmente, se observa que el fundamento de la acción no se agotó en la consideración de lo injusto o equivocado de la decisión, ni se sustentó en la falta de

Página 6 de 9

Caso N°. 1760-21-EP

aplicación o errónea aplicación de la ley y tampoco se refirió a la apreciación de la prueba por parte de la autoridad judicial referida. Además, como quedó anotado, la presente acción ha sido presentada oportunamente y conforme se señaló la sentencia impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección.

Procuraduría General del Estado

28. Por su parte, la Procuraduría General del Estado también ha orientado sus alegatos a sostener que la sentencia impugnada impone obligaciones al Ministerio del Trabajo que no se encuentran prescritas por el ordenamiento jurídico, lo cual conllevaría una vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. Por lo que, en esta demanda también consta un argumento claro y completo respecto de una presunta vulneración de derechos constitucionales en la decisión judicial impugnada.
29. Además, se observa que el fundamento de la acción no se agotó en la consideración de lo injusto o equivocado de la decisión, ni se sustentó en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley y tampoco se refirió a la apreciación de la prueba por parte de la autoridad judicial referida. Además, como quedó anotado, la presente acción ha sido presentada oportunamente y conforme se señaló la sentencia impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección.

**VII
Relevancia constitucional**

30. Finalmente, sobre los requisitos de admisibilidad previstos en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC, este Tribunal observa que las pretensiones de los accionantes son relevantes en la medida en que este Organismo podría solventar una violación grave a derechos constitucionales y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional en relación a presuntas vulneraciones a los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, como consecuencia de disponer a una institución pública la ejecución de acciones que no se encontrarían prescritas por el ordenamiento jurídico, por lo que estarían por fuera de sus competencias legales y constitucionales.

**VIII
Decisión**

31. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:

Caso N° . 1760-21-EP

- i. ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Luis Joel Torres Suquilanda, en calidad de director de asesoría jurídica del Ministerio del Trabajo, dentro de la causa **No. 1760-21-EP**.
 - ii. ADMITIR** a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, dentro de la causa **No. 1760-21-EP**.
- 32.** Con el objeto de garantizar el debido proceso en la presente acción, en aplicación de los principios de dirección del proceso, formalidad condicionada y los de celeridad y concentración, recogidos en el artículo 4, numerales 1, 6, 7 y 11, literales a y b de la LOGJCC; y, tomando en consideración que el Tribunal de Admisión se halla constituido por la jueza Karla Andrade Quevedo, designada conforme lo dispuesto en el artículo 195 de la LOGJCC como sustanciadora de la causa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (CRSPCCC), dispone al Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que presente un informe de descargo ante la Corte Constitucional en el término de diez días, contados a partir de la notificación con el presente auto respecto de la demanda que motiva la presente acción.
 - 33.** Recordar a las partes que, de conformidad con los artículos 2 y 7 de la Resolución No. 0007-CCE-PLE-2020, deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones correspondientes, y los escritos y documentación solicitada deberán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional.
 - 34.** De conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 23 de la CRSPCCC, esta decisión no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
 - 35.** En consecuencia, se dispone notificar este auto a las partes, así como copias simples de la demanda y la decisión que se impugna al Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Página 8 de 9

Caso N°. 1760-21-EP

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión, de 9 de septiembre 2021.- **LO CERTIFICO.-**

Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

Página 9 de 9