

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Quito D.M., 16 de mayo de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Richard Ortiz Ortiz y José Luis Terán Suárez, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de abril de 2025, **avoca** conocimiento de la causa **15-25-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

1. Antecedentes procesales

1. El 12 de febrero de 2025, Emilia Elizabeth Montalvo Basantes, Carlos Gabriel Veloz Pinto, Sofía Daniela Vázquez González y Emilia Macarena Terán Albán (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, por razones de fondo y forma, en contra del artículo 14 del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 (“**Acuerdo Ministerial**”), que regula el Reglamento del Trámite Administrativo de Visto Bueno y fue suscrito por la Ministra de Trabajo el 21 de marzo de 2024, y publicado en el Registro Oficial Suplemento 526 de 26 de marzo de 2024.

2. Oportunidad

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 78 números 1 y 2 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser interpuesta en cualquier momento, mientras que la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma sólo puede proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.
3. Dado que la presente demanda se plantea por razones de fondo y forma y, al observar que la norma impugnada no es de origen parlamentario, la misma puede ser presentada en cualquier momento, por lo que la demanda es oportuna.

3. Norma impugnada

4. La disposición acusada como inconstitucional es el artículo 14 del Acuerdo Ministerial que dispone:

Artículo 14. De la apelación. La parte que se considere afectada por la resolución del Inspector del Trabajo o del Director Regional del Trabajo y Servicio Público, en los casos determinados en el artículo 623 del Código del Trabajo, tendrá derecho a recurrir o apelar dicha resolución dentro del término de tres (3) días contados a partir de la notificación de la resolución.

Recibida la apelación, el Inspector del Trabajo concederá el recurso y elevará el expediente con todo lo actuado al Director Regional del Trabajo y Servicio Público de la jurisdicción correspondiente, quien, una vez recibido, resolverá la apelación en mérito de los autos en el término de diez (10) días.

Tratándose de la apelación a la resolución del Director Regional del Trabajo y Servicio Público en los casos contemplados en el artículo 623 del Código del Trabajo, este lo elevará a la Subsecretaría de Trabajo del Ministerio del ramo.

La resolución del Inspector del Trabajo o del Director Regional del Trabajo y Servicio Público, no quita el derecho para acudir ante el Juez de Trabajo, pues sólo tendrán valor de informe quien lo apreciará con criterio judicial, en relación con las pruebas rendidas en el juicio respectivo.

4. Pretensión y fundamentos

5. Los accionantes pretenden que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad por razones de forma y fondo del artículo 14 del Acuerdo Ministerial. Para lo cual, manifiestan que la norma impugnada es contraria al debido proceso en la garantía de recurrir (art. 76.7.m CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), al principio de jerarquía normativa y libre configuración legislativa (art. 424 CRE), al principio de proporcionalidad (art. 76.3 CRE), a las facultades establecidas a los ministros y ministras (art. 154 CRE) y a la tutela judicial efectiva en relación al principio de celeridad (art. 75 CRE). Para fundamentar su demanda argumentan:
6. Con respecto al derecho al debido proceso en la garantía de recurrir (art. 76 .7.m CRE), los accionantes manifiestan que la legislación laboral no prevé el recurso de apelación en contra del visto bueno “por lo que otorgarlo mediante un reglamento generado a través del Acuerdo Ministerial MDT-2024-041 vulnera del derecho (sic) [...] ya que se da paso a un recurso de apelación en sede administrativa que no está previsto en la Ley”.¹ Añaden que, el informe del inspector de trabajo no decide sobre derechos por lo tanto, no es posible otorgar en su contra un medio de impugnación pues el derecho a recurrir “busca corregir los errores en las actuaciones públicas que les causen gravamen o perjuicio, lo que no opera en el presente caso”. En definitiva, consideran:

El derecho a recurrir no puede extenderse de forma arbitraria o desproporcionada a actos que, por su naturaleza jurídica, no tienen carácter resolutivo ni afectan derechos de manera definitiva. En el caso del visto bueno, la resolución del inspector del trabajo es únicamente un informe según lo establece el artículo 183 del Código de Trabajo, y no constituye un acto

¹ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág.7.

administrativo definitivo que pueda ser objeto de apelación. Al otorgar un recurso de apelación a un informe, el artículo 14 del Reglamento en cuestión vulnera el derecho al debido proceso.²

7. Acerca del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), los accionantes arguyen que, introducir un recurso de apelación no previsto en el Código de Trabajo “genera incertidumbre normativa y procesal, desnaturalizando el procedimiento de visto bueno”.³ Al respecto, manifiestan que establecer apelación sobre un informe, ignora que este documento no concluye con el procedimiento administrativo ni tampoco tiene efectos de resolución. Consideran que, “esto implica una contradicción con el marco normativo del Código de Trabajo, que establece que la decisión final sobre la legalidad de la terminación del contrato corresponde al juez, no al inspector de trabajo”.⁴ Así también, arguyen que se habrían inobservado los precedentes jurisprudenciales contenidos en las sentencias 352-14-EP/20 y 784-17-EP/23.
8. En referencia a los principios de jerarquía normativa y libre configuración legislativa (art. 424 CRE) y a las facultades de los Ministros de Estado (art. 154 CRE), los accionantes afirman que el Acuerdo Ministerial excede sus facultades reglamentarias ya que el Código de Trabajo no ha previsto el recurso de apelación en contra del visto bueno “sino que por el contrario la normativa cataloga al visto bueno como un informe y dispone que su impugnación se podrá efectuar vía jurisdiccional”.⁵ Agregan que los ministros de Estado no pueden crear derechos, obligaciones o procedimientos no contemplados en la normativa legal vigente y “al incluir un recurso de apelación en el trámite del visto bueno, el Acuerdo Ministerial está legislando, excediendo sus competencias y afectando el diseño original del procedimiento establecido por el legislador”.⁶
9. Asimismo, los accionantes argumentan que existiría una incompatibilidad con la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) en relación al principio de celeridad, ya que, la introducción de este nuevo recurso “prolonga indebidamente el procedimiento”, “no existe claridad sobre si el recurso tiene efectos suspensivos” y no se ha establecido un tiempo límite para que la apelación sea resuelta “lo que puede extender indefinidamente el proceso, afectando la estabilidad y los derechos de ambas partes”. Concluyen que:

La incorporación del recurso no solo es innecesaria, sino que representa un retroceso en términos de eficiencia y seguridad jurídica, alargando innecesariamente un conflicto que

² Ibídem.

³ Ibídem, pág.10.

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem, pág. 12.

⁶ Ibídem.

podría resolverse de manera más rápida y directa ante la justicia laboral, porque además es tan inútil esta apelación, ya que por cuanto el informe de visto bueno no tiene carácter definitivo, se deberá acudir a la justicia ordinaria.⁷

10. Finalmente, respecto al principio de proporcionalidad, los accionantes han elaborado un test de proporcionalidad y afirman que “[l]a norma carece de idoneidad, ya que introduce un recurso innecesario que no asegura una protección efectiva de derechos”. Agregan que “[l]a medida es desproporcionada, ya que los perjuicios superan ampliamente los beneficios”, e innecesaria, en tanto “genera un proceso duplicado y dilata innecesariamente la resolución del conflicto laboral”.
11. En función de lo reseñado, los accionantes solicitan a este Organismo que declare la inconstitucionalidad del artículo 14 del Acuerdo Ministerial, y de normas conexas. También, solicitan la suspensión provisional de la norma impugnada.

5. Admisibilidad

12. El número 1 del artículo 80 de la LOGJCC, referente a las normas comunes de procedimiento del control abstracto de constitucionalidad, establece que la Sala de Admisión decidirá sobre la admisibilidad de la demanda, mientras que el artículo 79 establece los requisitos que debe contener la demanda de inconstitucionalidad.
13. De la revisión de la demanda de inconstitucionalidad, se verifica que existe una designación de la autoridad ante quien se propone, la identificación clara de la persona demandante y la denominación del órgano emisor de las resoluciones impugnadas, con lo cual se da cumplimiento a los números 1, 2, 3 y 4 del artículo 79 de la LOGJCC.
14. De igual manera, este Tribunal observa que, de los argumentos referidos previamente, *prima facie*, son claros, determinados, específicos y pertinentes en relación con las normas constitucionales que se consideran infringidas. En virtud de lo expuesto, la demanda cumple con los artículos 77, 78 y 79 de la LOGJCC, y sin evidenciar alguna causal de rechazo conforme el artículo 84 *ibídem*.

⁷ *Ibídem*, pág. 13.

6. Solicitud de suspensión de la norma

15. El número 6 del artículo 79 de la LOGJCC habilita a los accionantes para que soliciten la suspensión provisional de la disposición demandada de forma sustentada, sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y la ley.

16. En su demanda, los accionantes justifican la suspensión de la norma impugnada en tanto, existiría un riesgo significativo para la seguridad jurídica y los derechos fundamentales:

“al haberse añadido, vía reglamento, el recurso de apelación en contra del visto bueno ha generado inseguridad jurídica tanto a los trabajadores como a los empleadores, ya que mientras se sustancia el recurso de apelación no se tiene claridad si el trabajador debe ser incorporado nuevamente a su trabajo y debe pegársele (sic) las remuneraciones o cómo se debe proceder”.⁸

17. De los argumentos expuestos, este Tribunal considera que los accionantes no han demostrado que se cumple los requisitos de inminencia ni tampoco el de gravedad para que sea procedente el suspender la disposición impugnada.

18. Así, este Tribunal advierte que la mera posibilidad de que se aplique la disposición normativa en el sentido que aducen los accionantes no acredita *per se* la inminencia y gravedad para dar paso a la medida cautelar solicitada. Por lo tanto, no cumple con el requisito previsto en el número 6 del artículo 79 de la LOGJCC y no es procedente la concesión de la medida cautelar solicitada.

7. Decisión

19. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **15-25-IN** y **NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada.

20. De conformidad con los artículos 82 de la LOGJCC y 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se dispone **ACUMULAR** la causa **15-25-IN** a la causa **13-25-IN**, al contener identidad en el objeto y acción.

⁸ *Ibidem*, pág. 15.

21. Córrese traslado con el contenido de este auto y copia de la demanda, al órgano emisor de la norma impugnada, al Ministerio de Trabajo del Ecuador y a la Presidencia de la República, a fin de que dichas instituciones intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de los artículos demandados, en el término de quince días, debiendo señalar casilla constitucional y correo electrónico para recibir notificaciones.
22. Notificar con el presente auto a la Procuraduría General del Estado. Poner en conocimiento de la ciudadanía, la existencia del presente proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
23. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional. Además, las partes procesales y demás intervinientes deberán señalar correos electrónicos para recibir las notificaciones.
24. En consecuencia, se dispone notificar este auto y continuar el trámite para su sustanciación.

Documento firmado electrónicamente
Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
José Luis Terán Suárez
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 16 de mayo de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente

Aída García Berni

SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

