

Quito, D.M., 26 de agosto de 2020

CASO No. 74-09-AN y acumulados

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

Sentencia

Tema: En esta sentencia, la Corte Constitucional desestima dos acciones por incumplimiento de los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo, planteadas para el registro del Sindicato de Trabajadores y el Comité de Empresa del Restaurante Cantonés Internacional S.A.

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. El 21 de julio de 2009, Carolina Carrasco, Adalberto Yépez, Francisco López, Antonio Rivera, Heraldo Jiménez, Bárbara Sánchez y Armando Monge presentaron una acción por incumplimiento de los artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo y solicitaron la aprobación del estatuto del Sindicato de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A. por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos. El caso fue signado con el No. 0074-09-AN.
2. El 22 de julio de 2009, Carolina Carrasco, Adalberto Yépez, Francisco López, Antonio Rivera, Heraldo Jiménez, Bárbara Sánchez y Armando Monge presentaron una segunda acción por incumplimiento de los artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo y solicitaron la aprobación del estatuto del Comité de Empresa de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A. por parte de la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos. El caso fue signado con el No. 0075-09-AN.
3. El 2 de junio de 2010, la Sala de Admisión resolvió admitir a trámite las dos acciones por incumplimiento y dispuso la acumulación de las causas.
4. De conformidad con el sorteo efectuado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición el 10 de junio de 2010, la Segunda Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la causa el 2 de diciembre de 2010, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Nina Pacari Vega.

5. De conformidad con el resorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 11 de diciembre de 2012, la Tercera Sala de Sustanciación avocó conocimiento de la causa el 15 de enero de 2013, correspondiéndole la sustanciación al juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
6. El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
7. El 14 de febrero de 2019, la Tercera Sala de Sustanciación, integrada por los jueces constitucionales Teresa Nuques Martínez, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes avocó conocimiento de la causa No. 0074-09-AN y acumulados, correspondiéndole la sustanciación al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
8. El 13 de junio de 2019, la Tercera Sala de Sustanciación dispuso a los accionantes que ratifiquen su pretensión jurídica, así como a la Subsecretaría de Trabajo del Litoral del Ministerio de Trabajo que informe sobre el estado jurídico de los casos que originaron las acciones presentadas.
9. El 5 de julio de 2019, los accionantes por medio de su abogado defensor se ratificaron en las pretensiones jurídicas planteadas en sus acciones.
10. El 30 de agosto de 2019, la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Guayaquil informó a la Corte sobre el estado jurídico de los casos que originaron las acciones presentadas.
11. El 11 de agosto de 2020, la Tercera Sala de Sustanciación aprobó el proyecto de sentencia presentado por el juez sustanciador.
12. Antes de analizar el caso concreto, esta Corte Constitucional reprocha la falta de celeridad y la irresponsabilidad de los anteriores jueces de la Corte Constitucional que no adoptaron una decisión respecto de las causas acumuladas, cuyos expedientes han permanecido en el organismo desde el año 2009.

II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A. Normas cuyo cumplimiento se demanda

13. Si bien de las demandas se invocan varios artículos de la Constitución y el Código de Trabajo, además de dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en lo principal se busca por medio de estas acciones el cumplimiento de los siguientes artículos:

“Código del Trabajo, publicado en el Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre de 2005:

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

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

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

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

B. Fundamentos y pretensión de las acciones

Causa No. 0074-09-AN

14. Los accionantes indican que el 5 de mayo de 2009 procedieron a conformar el Sindicato de Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A., razón por la cual conformaron a su directiva provisional. En tal sentido, señalan que el 15 de mayo de 2009 “*presentamos la correspondiente documentación en la Inspectoría de trabajo del Guayas, efectuándose la notificación al empleador con fines informativos*”, pero fueron despedidos. Expresan que el 15 de junio de 2009, la Subsecretaría de Trabajo del Litoral resolvió que no procede la aprobación del registro del sindicato de trabajadores.

15. Frente a estos antecedentes, los accionantes alegan que no se pudo haber escapado al Ministerio “*el CLARO Y EXPRESO texto de los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo, que en todos los casos, OBLIGA AL MINISTERIO DE TRABAJO, A LA EXPEDICIÓN DEL ACUERDO CON LA PERSONERÍA*

JURÍDICA PARA LA ENTIDAD QUE LO TRAMITE, SI ESE TRÁMITE NO ES OBSERVADO NI DEVUELTO DENTRO DE LOS TREINTA DIAS CONTADOS DESDE SU INICIO, ESTO ES DESDE EL INGRESO DE LA SOLICITUD EN LA INSPECTORÍA DE TRABAJO”.

16. Por tal motivo, señalan que presentaron “*la solicitud de revocatoria de la ilegal resolución de negación de aprobación de estatutos, que requerimos mediante la presenta acción, sin que se acepte o deniegue nuestro pedido, por lo que nos acogimos oportunamente al silencio administrativo dispuesto por la ley*” (sic).

17. Con base en lo anteriormente señalado, frente al alegado incumplimiento los accionantes solicitan “*disponer el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia de la libertad de asociación, que en el presente caso, signifique la aprobación del estatuto del SINDICATO DE TRABAJADORES DE RESTAURANTE CANTONÉS INTERNACIONAL S.A. por parte de la Sub Secretaría de trabajo del Litoral*”.

Causa No. 0075-09-AN

18. En los mismos términos de la demanda dentro del caso No. 0074-09-AN, los accionantes indican que el 5 de mayo de 2009 procedieron a conformar el Comité de Empresa de los Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A., razón por la cual conformaron a su directiva provisional. En tal sentido, señalan que el 15 de mayo de 2009 “*presentamos la correspondiente documentación en la Inspectoría de trabajo del Guayas, efectuándose la notificación al empleador con fines informativos*”, pero fueron despedidos. De igual manera, expresan que el 15 de junio de 2009, la Sub Secretaría de Trabajo del Litoral resolvió que no procede la aprobación del registro del comité de empresa.

19. Frente a estos antecedentes, los accionantes alegan que no se pudo haber escapado al Ministerio “*el CLARO Y EXPRESO texto de los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo, que en todos los casos, OBLIGA AL MINISTERIO DE TRABAJO, A LA EXPEDICIÓN DEL ACUERDO CON LA PERSONERÍA JURÍDICA PARA LA ENTIDAD QUE LO TRAMITE, SI ESE TRÁMITE NO ES OBSERVADO NI DEVUELTO DENTRO DE LOS TREINTA DIAS CONTADOS DESDE SU INICIO, ESTO ES DESDE EL INGRESO DE LA SOLICITUD EN LA INSPECTORÍA DE TRABAJO*”.

20. Por tal motivo, señalan que presentaron “*la solicitud de revocatoria de la ilegal resolución de negación de aprobación de estatutos, que requerimos mediante la presenta acción, sin que se acepte o deniegue nuestro pedido, por lo que nos acogimos oportunamente al silencio administrativo dispuesto por la ley*” (sic).

21. Con base en lo anteriormente señalado, frente al alegado incumplimiento los accionantes solicitan “*disponer el cumplimiento de las normas constitucionales y legales en materia de la libertad de asociación, que en el presente caso, signifique la*

aprobación del estatuto del COMITÉ DE EMPRESA DE LOS TRABAJADORES DE RESTAURANTE CANTONÉS INTERNACIONAL S.A. por parte de la Sub Secretaría de trabajo del Litoral”.

C. De la parte accionada

22. La Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Guayaquil, en el escrito presentado el 30 de agosto de 2019, señala que se negó el trámite de la aprobación y registro del Sindicato de Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A. puesto que *“la solicitud planteada carecía de los requisitos, señalados en el art. 443 del Código de Trabajo, por cuanto el número de trabajadores constituidos, no cumplía con el requisito de número de trabajadores (30)”*.

23. Respecto al trámite de la aprobación y registro del Comité de Empresa de los Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A., se indica que, pese a que se precisó que se procedió a iniciar con 28 personas el proceso, consta en el Cuarto considerando de la resolución de 15 de junio de 2009 que *“el empleador entre la documentación presentada, adjuntó una declaración juramentada de 6 trabajadores, quienes señalaron, que la firma que ellos dieron era con otros fines, menos el de la formación de una organización laboral. Por tal motivo, el número se reduce a 22 trabajadores”*.

24. Por otro lado, la entidad accionada señala que *“de conformidad con la información proporcionada, por los responsables de la Unidad de Organizaciones Laborales y de Secretaría General; no constan nuevos trámites de similares solicitudes, por parte de los accionantes”*.

25. Además, expresa que se ha garantizado el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores debido a que si se aprobaba y registraba la organización sindical y el comité de empresa se *“hubiera incurrido en una violación constitucional con respecto a la libertad de los trabajadores que manifestaron que sus firmas, no eran para los fines de constitución de las organizaciones laborales citadas; además se hubiera actuado en contra de norma expresa, dispuesta en el art. 442 del Código de Trabajo”*. En tal sentido, alega que, según los artículos 443 y 452 del Código de Trabajo, las solicitudes de aprobación y registro de sindicato (no menor a treinta) y comité de empresa (más del 50% de trabajadores) no cumplieron los requisitos legales para el efecto.

26. Con estos antecedentes, al no estar registrado el comité de empresa o el sindicado, determina que *“los trabajadores están en pleno derecho de solicitar el registro de su organización, cumpliendo los requisitos determinados en la ley para este fin”*.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia

27. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 y la Disposición Transitoria Segunda¹ de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

B. Análisis constitucional

28. El artículo 93 de la Constitución determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. En tal sentido, a este Organismo no le compete mediante esta acción pronunciarse sobre la legalidad actuaciones del Ministerio de Trabajo, sino le corresponde pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que cumplan con las características antes señaladas.

29. Ahora bien, en el presente caso se analizarán las dos acciones por incumplimiento en conjunto correspondientes a los casos No. 74-09-AN y No. 75-09-AN. Pese a que se diferencian en el registro solicitado (Sindicato de Trabajadores y Comité de Empresa de Trabajadores del Restaurante Cantonés Internacional S.A.) guardan relación debido a que las accionantes son los mismos (Carolina Carrasco, Adalberto Yépez, Francisco López, Antonio Rivera, Heraldo Jiménez, Bárbara Sánchez y Armando Monge), se la interpuso en contra de la misma institución (Ministerio de Trabajo - Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos) y se persigue el cumplimiento de las mismas normas (artículos 444, 445 y 453 del Código del Trabajo).

30. Por estos motivos, esta Corte Constitucional sistematizará su análisis a partir del desarrollo de los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo contienen una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?; ii) ¿Se configuró el

¹ DISPOSICIONES TRANSITORIAS. Segunda.- Las Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición, expedidas en uso de sus atribuciones por el Pleno de la Corte, publicadas en el Registro Oficial Suplemento No. 466 de 13 de noviembre de 2008, tienen validez jurídica para las causas constitucionales ingresadas hasta antes de la vigencia de esta Ley, sin perjuicio de aplicar los trámites y términos de esta ley en lo que resultaren más favorables a la vigencia y eficacia de los derechos constitucionales.

incumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles de hacer o no hacer por parte de la autoridad demandada?

¿Los artículos 444, 445 y 453 del Código de Trabajo contienen una obligación clara, expresa y exigible de hacer o no hacer, por parte de una autoridad administrativa o particular?

31. Los artículos cuyo incumplimiento se demanda corresponden al proceso de constitución de organizaciones laborales de trabajadores. Para poder analizar este proceso es oportuno describir brevemente el mismo.

32. Como parte del ejercicio del derecho a la libertad de asociación, el Título V del Código de Trabajo (en adelante “CT”) contempla la posibilidad que trabajadores y empleadores puedan constituir asociaciones profesionales, sindicatos o comités de empresa, razón por la cual establece los requisitos y el procedimiento para la constitución y el reconocimiento de su personería jurídica.

33. El artículo 442 del CT establece que las asociaciones profesionales o sindicatos *“gozan de personería jurídica por el hecho de constituirse conforme a la ley y constar en el registro que al efecto llevará la Dirección Regional del Trabajo”*. Por su lado, los numerales 2 y 5 del artículo 459 del CT señala que los estatutos del comité de empresa deben ser sometidos a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo y registrados en la Dirección Regional del Trabajo.

34. Para conformarse, el artículo 443 del CT contempla que deben ser no menos de treinta trabajadores (o tres en el caso de empleadores) quienes fundan la asociación profesional o sindicato, para lo cual deben presentar al Ministerio de Trabajo y Empleo documentación relacionada con el acta constitutiva, los estatutos, la nómina de la directiva provisional y de los miembros. En el caso del comité de empresa, se debe presentar la misma información, salvo que la asamblea que lo organice se debe constituir por más del cincuenta por ciento de los trabajadores, los cuales no pueden ser menos de treinta, de conformidad con los artículos 452 y numeral 1 del 459 del CT.

35. Durante el proceso de constitución y registro de estas organizaciones, según el artículo 452 del CT vigente a la época, estaba prohibido que el empleador desahucie a los trabajadores. Esta prohibición dura desde la notificación al respectivo inspector de trabajo hasta que se integre la primera directiva y ampara tanto a quienes concurrieron a la asamblea constitutiva como a quienes no. Si se produce algún despido, el trámite de registro y aprobación de la organización laboral no se interrumpe.

36. El proceso de discusión y aprobación de los estatutos, de conformidad con el artículo 453 del CT, no puede durar más de treinta días contados desde la notificación al inspector de trabajo, salvo el caso en el que el Ministerio de Trabajo y Empleo no

hubiere registrado los estatutos dentro de este plazo. En este caso, el tiempo de protección se extiende hasta cinco días después de aprobados los estatutos.

37. Al respecto, el primer inciso del artículo 444 del CT establece que, una vez recibida la documentación por parte de las asociaciones profesionales o sindicato, el Ministerio de Trabajo y Empleo en el plazo de treinta días deberá ordenar el registro en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo. Por su parte, el segundo inciso del mencionado artículo establece que si el Ministro no cumple con lo anterior, la personería jurídica del sindicato o asociación profesional quedará reconocida de hecho.

38. Adicionalmente, el artículo 445 del CT contempla que si los estatutos contienen disposiciones contrarias a la Constitución o la ley, el Ministro de Trabajo no deberá registrar la asociación profesional o sindicato y, en el plazo del artículo 444 del CT, lo deberá comunicar a la organización solicitante, indicando las razones que fundamenten la negativa.

39. Superado este proceso, una vez aprobados los estatutos según el artículo 456 del CT, se registra la organización en la Dirección Regional de Trabajo. En el caso en el que el trabajador haya sido desahuciado, el empleador debía indemnizarlo con una suma equivalente al sueldo o salario de un año de conformidad con el artículo 455 del CT vigente a la época.

40. Ahora bien, corresponde analizar si los artículos contienen obligaciones cuyo cumplimiento es susceptible de ser exigido por acción por incumplimiento de conformidad con el artículo 93 de la Constitución.

41. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia No. 40-12-AN/20 señaló que se verifica la obligación de hacer o no hacer en una norma si se establece la realización o abstención de una conducta, respecto de lo cual se debe analizar:

“17. Si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, la Corte Constitucional debe pasar a analizar que la obligación sea clara, expresa y exigible. Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.

18. Para que una obligación sea expresa debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté

pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación.”²

42. En primer lugar, el artículo 444 del CT establece:

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

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

43. El artículo en mención establece que, una vez recibida la documentación por parte de las asociaciones profesionales o sindicato, el Ministerio de Trabajo y Empleo en el plazo de treinta días deberá ordenar el registro en el libro correspondiente de la Dirección Regional del Trabajo. Por su parte, el segundo inciso del mencionado artículo establece que si el Ministerio no hubiere cumplido lo mencionado, la personería jurídica del sindicato o asociación profesional quedará reconocida de hecho.

44. De la lectura del primer inciso del artículo se desprende claramente que contiene una obligación de hacer que se imputa al Ministerio de Trabajo (sujeto activo) para que registre (objeto de la obligación) a la organización laboral que presenta la documentación (sujeto pasivo) dentro de un plazo determinado, la cual además es exigible a través de la acción por incumplimiento. Es decir, se trata de una obligación cuyos elementos son fácilmente determinables, está redactada en término precisos y no requiere interpretaciones para identificarla.

45. Sin embargo, el segundo inciso del artículo no contiene una obligación, sino que se refiere a lo que ocurre si no es cumplida la obligación del Ministerio de registrar la organización laboral. Es decir, se trata de un efecto del incumplimiento de lo señalado en el primer inciso, lo cual no es susceptible de exigir mediante la mencionada acción.

46. Por otro lado, el artículo 445 del CT expresa que:

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

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-12-AN/20 de 9 de junio de 2020. Párrs. 17 y 18. Ver también: Sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019. Sentencia No. 023-1 I-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

asociación profesional o sindicato, indicando las razones de orden legal que fundamenten la negativa.”

47. Esta norma contempla que, si los estatutos contienen disposiciones contrarias a la Constitución o la ley, el Ministro de Trabajo no deberá registrar la asociación profesional o sindicato y, en el plazo del artículo 444 del CT, lo deberá comunicar a la organización solicitante, indicando las razones que fundamenten la negativa.

48. Respecto a lo anterior, se observa que la norma contiene dos obligaciones. Sobre la primera de ellas, si bien se trata de una obligación clara y expresa, no es exigible porque se encuentra sujeta a que la organización laboral presente los estatutos conforme la Constitución y las leyes y, por el otro lado, que el Ministerio analice su conformidad con dichas normas jurídicas³.

49. Sin embargo, la segunda obligación contempla que el Ministerio de Trabajo deba comunicar a la organización laboral explicando las razones que fundamentan la negativa del registro. En este caso, se desprende claramente que existe una obligación de hacer que se imputa al Ministerio (sujeto activo) para que comunique a en un plazo determinado y que fundamente la negativa del registro (objeto de la obligación) a la organización solicitante (sujeto activo), siendo exigible mediante esta acción. Es decir, igualmente se refiere a una obligación contenida en la ley en términos precisos, no requiere interpretaciones para identificarla y sus elementos son fácilmente determinables.

50. Finalmente, el artículo 453 del CT determina que:

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

51. La norma citada establece que el proceso de discusión y aprobación de los estatutos de la organización y designación de la primera directiva no puede durar más de treinta días desde la notificación al inspector de trabajo. En este caso existe una salvedad que implica que si el Ministerio de Trabajo no hubiera procedido al registro

³ Por ejemplo, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 11-14-AN/19 al analizar el artículo 10 literal b del Reglamento de Organizaciones Laborales que establece el registro de nuevas directivas, indicó que: “37. El artículo 10 del literal b) del Reglamento en mención, no se puede leer de manera aislada, sino en conjunto con las demás normas del mismo que exigen el cumplimiento de otros requisitos que constituyen condiciones necesarias para el registro de una directiva; por lo que, esta norma contiene una obligación clara y expresa pero no es exigible porque se encuentra sujeta a una condición que en el caso no se ha verificado.”

de estatutos dentro de dicho plazo, el tiempo de protección para los trabajadores se extiende hasta cinco días después de aquel en que se aprueben los estatutos. De lo señalado, no se desprende una obligación de hacer o no hacer que sea imputable a una persona o autoridad y que sea exigible, razón por la cual no es objeto de la acción por incumplimiento.

52. En suma, la Corte Constitucional únicamente se pronunciará sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el primer inciso del artículo 444 y de la parte final del artículo 445 del CT.

¿Se configuró el incumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles de hacer o no hacer por parte de la autoridad demandada?

53. En primer lugar, de las demandas se desprende que los accionantes presentaron las dos solicitudes en la misma fecha (15 de mayo de 2009) para que se registre tanto el Sindicato de Trabajadores como el Comité de Empresa de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A., peticiones que fueron resueltas por la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos en dos resoluciones distintas el 15 de junio de 2009. Frente a esto, los accionantes indican que la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos debió otorgar la personería jurídica tanto del sindicato como del comité de empresa, puesto que transcurrieron treinta y un días desde que presentaron las dos solicitudes.

54. Al respecto, el primer inciso del artículo 444 del CT contiene la obligación del Ministerio de ordenar el registro, una vez recibida la documentación, en un plazo máximo de treinta días.

55. Como se puede observar, el plazo determinado en la norma es de treinta días. Al respecto el artículo 33 del Código Civil contempla que:

“Art. 33.- Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes, o en los decretos del Presidente de la República o de los tribunales o juzgados, se entenderá que han de ser completos; y correrán, además, hasta la media noche del último día del plazo. (...)”

56. Adicionalmente, el numeral 1 del artículo 118 del ERJAFE, vigente a la época, establecía que:

“Art. 118.- Cómputo de términos y plazos.

1. Siempre que por ley no se exprese otra cosa, cuando los plazos o términos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos. Además, los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la aceptación por silencio administrativo. (...)”

57. De las normas antes señaladas, se desprende que la contabilización de los días que tenía el Ministerio de Trabajo en dicha época era de los hábiles, excluyéndose los días sábados, domingos y declarados festivos.

58. En tal sentido, se observa que las resoluciones de 15 de junio de 2009, en las que se decidió que no procede el registro del Sindicato de Trabajadores como el Comité de Empresa de Trabajadores de Restaurante Cantonés Internacional S.A., fueron emitidas dentro del tiempo establecido en la ley. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo cumplió con la obligación contenida en el primer inciso del artículo 444 del CT.

59. Finalmente, la obligación que se desprende del artículo 445 del CT establece que el Ministerio debe comunicar la decisión del no registro de la organización laboral indicando las razones de índole legal que fundamentan la negativa dentro del plazo del artículo 444.

60. Del expediente se encuentran las providencias en las que se les hace saber a los accionantes las resoluciones de 15 de junio de 2009 en las que se determinó que no procede el registro de las organizaciones laborales.

61. En dichas resoluciones, se desprende que la Subsecretaría de Trabajo y Empleo del Litoral y Galápagos no registró al sindicato porque no se constituyó con treinta trabajadores de conformidad con el artículo 443 del CT; mientras que no se registró al comité de empresa debido a que no se constituyó con más del 50% de los trabajadores según el artículo 452 del del CT ⁴.

62. Por lo tanto, se obtiene que el Ministerio de Trabajo cumplió con la obligación contenida en la última parte del artículo 445 del CT.

63. Adicional a lo anterior, cabe recordar que el ordenamiento jurídico vigente ha otorgado la ejecución de un acto administrativo presunto (silencio administrativo) a los órganos de justicia ordinaria conforme lo dispuesto en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo⁵ y en el artículo 370A del Código Orgánico General de

⁴ El penúltimo inciso también indicaba que no se podía constituir un comité de empresa con un número inferior a treinta trabajadores de la siguiente forma: “Art. 452.- (...) Para organizar un comité de empresa, la asamblea deberá estar constituida por más del cincuenta por ciento de los trabajadores, pero en ningún caso podrá constituirse con un número inferior a treinta trabajadores.”

⁵ COA. Art. 207.- Art. 207.- Silencio administrativo. Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva.

Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código.

El acto administrativo presunto que resulte del silencio, será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.

Procesos⁶. Si bien, dichas normas no se encontraban vigentes al momento en el que se presentaron las demandas dentro de este caso, en la actualidad establecen el mecanismo por medio del cual se puede ejecutar este tipo de actos.

IV. DECISIÓN

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

1. Negar las acciones por incumplimiento planteadas dentro de los casos 0074-09-AN y 0075-09-AN por improcedentes.
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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 26 de agosto de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios invaliables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este Código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud.

⁶ COGEP, Art. 370A.- Ejecución por silencio administrativo.

Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oír a las partes.

Corresponde a la o al accionante demostrar que se ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción.