

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
CASO NRO. 1760-21-EP
ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN

AMICUS CURIAE

ROBERT F. KENNEDY HUMAN RIGHTS

Abril 2022

Contenidos

I. INTRODUCCIÓN	1
II. SOBRE EL CASO	1
III. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN VIRTUD DE LO QUE DISPONEN LAS LEYES NACIONALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL	4
IV. NORMAS APLICABLES SEÑALADAS POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	7
IV. NORMAS INTERNACIONALES RELEVANTES QUE APOYAN EL DERECHO DE ASTAC A SER RECONOCIDA COMO SINDICATO	12
a. <i>El derecho al trabajo y a la libertad sindical como un derecho fundamental reconocido en el cuerpo de leyes del derecho internacional.</i>	12
b. <i>Libertad de asociación sin interferencia estatal y de manera equitativa</i>	15
b. <i>El derecho al trabajo como un derecho humano incluye el derecho a sindicalizarse.</i>	17
V. LA PRUEBA DE LIMITACIONES PERMISIBLES Y SU APLICACIÓN A ESTE CASO	18
a. <i>La restricción no está prevista en la ley</i>	21
b. <i>El requisito de ser necesaria.....</i>	23
c. <i>El requisito de ser proporcional</i>	23
VII. CONCLUSIONES.....	24

ESCRITO AMICUS CURIAE

I. INTRODUCCIÓN

Robert F. Kennedy Human Rights (RFKHR) presenta este escrito en calidad de *Amicus Curiae* a la Corte Constitucional, en virtud de la Acción Extraordinaria de Protección actualmente bajo estudio con el Nro. de caso 1760-21EP. Este caso hace referencia al derecho humano fundamental al trabajo y a la libertad sindical, particularmente en lo que corresponde a trabajadores rurales, agrícolas y de plantaciones en Ecuador.

Robert F. Kennedy Human Rights (RFKHR) es una organización no gubernamental creada en 1968 por amigos y familiares del ex fiscal general de los Estados Unidos, Robert F. Kennedy, para promover su legado de luchar por un mundo más justo y pacífico. El equipo internacional de litigio e incidencia trabaja en la protección de los derechos humanos en África, las Américas y Asia, poniendo especial énfasis en la protección del espacio cívico. RFKHR participa directamente en el litigio estratégico de casos emblemáticos a nivel regional e internacional. RKFHR también ha intervenido en una variedad de casos ante el sistema interamericano de derechos humanos y cortes nacionales en calidad de *amicus curiae*.

II. SOBRE EL CASO

El 25 de mayo de 2021 la Corte Provincial de Justicia de Pichincha solicitó al Ministerio del Trabajo que registrase a la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas Bananeros y Campesinos (en adelante «ASTAC»), como un sindicato. El Ministerio del Trabajo presentó una Acción Extraordinaria de Protección para apelar la decisión de la corte de Pichincha.

El Ministerio del Trabajo se negó a reconocer el registro de ASTAC como un sindicato basándose en dos argumentos. Primero, el Ministerio alegó que la legislación ecuatoriana requiere que todos los miembros de un sindicato trabajen para un mismo empleador. Segundo, como consecuencia de lo anterior, también alegó que en Ecuador no son legales los sindicatos de rama o de oficio que estén compuestos por personas trabajadoras de múltiples empresas.

Los sindicatos de rama o de oficio que están compuestos por personas trabajadoras de múltiples empresas también son conocidos como sindicatos de industria o sindicatos de rama. En estos, las personas trabajadoras de una misma industria, indistintamente de sus roles específicos o dependencia de un único empleador, pueden formar un sindicato a nivel de industria. En decisiones que se presentan a continuación, incluyendo algunas de la Corte Provincial, a los sindicatos de industria se les conoce como «sindicato de rama». La Corte explicó el término de la siguiente manera: «Los sindicatos de rama están compuestos por personas trabajadoras que pertenecen a un mismo ramo o sector de producción. En este caso, corresponde a personas trabajadoras de la agroindustria bananera»¹. Para mayor facilidad utilizaremos el término «sindicato de rama» en este escrito.

¹ Corte Provincial de Pichincha, Juicio No. 17981202002407, 26 de mayo de 2021, p. 12.

El Comité de Libertad Sindical (en adelante «CLS») de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la «OIT»)² solicitó al gobierno de Ecuador garantizar el registro de ASTAC como una organización sindical. El Estado de Ecuador (en adelante el «Estado») argumentó que las personas trabajadoras que habían participado en la Asamblea Constituyente de ASTAC no trabajaban para un solo empleador³. El CLS y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante «CEACR»)⁴ han emitido reiteradas resoluciones indicando que las acciones del Estado eran contrarias al principio de la libertad de asociación y solicitaron al Gobierno el registro, sin demora, de ASTAC.

En marzo de 2017 y octubre de 2019 el CLS emitió dos informes distintos sobre este caso⁵. En ambos casos, las recomendaciones del CLS fueron aprobadas por la CEACR, la cual posteriormente efectuó una observación respecto al cumplimiento por parte de Ecuador del convenio nro. 87 en 2020⁶.

El CLS concluyó que aun cuando el Código del Trabajo señala que los dirigentes de los sindicatos deben ser personas trabajadoras de la empresa pertinente, no prohíbe directamente el establecimiento de sindicatos compuestos de personas trabajadoras que trabajan para distintos empleadores y que otras disposiciones reconocen ampliamente el derecho de las personas trabajadoras a organizarse según lo consideren necesario.

Más importante aún, el CLS enfatiza que el derecho para organizar y unirse a sindicatos implica una libre determinación de la estructura y de la manera de unirse a dichos sindicatos y que las personas trabajadoras deben tener la capacidad para decidir si prefieren organizarse a nivel de rama, industria, ocupación o de cualquier otra forma. También se hace énfasis en la importancia de establecer sindicatos de rama que estén compuestos por personas trabajadoras de múltiples empleadores en el contexto de Ecuador, en el que existen una cantidad importante de pequeñas

² El CLS es un órgano tripartito instituido en 1951 por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo. El CLS examina presuntas violaciones de los principios de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

³ El caso nro. 3148 comprende otras instancias que limitan significativamente la libertad sindical, pero limitaremos esta discusión a los asuntos específicos que son más relevantes al caso nro. 1760-21EP.

⁴ La Comisión de Expertos (CEACR) fue creada en 1926 con el fin de examinar memorias de los gobiernos sobre los convenios ratificados. El cometido de la Comisión de Expertos es la realización de una evaluación técnica imparcial de la aplicación de las normas internacionales del trabajo por parte de los Estados Miembros. A la hora de proceder al examen de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, la Comisión de Expertos efectúa dos tipos de comentarios: *observaciones* y *solicitudes directas*. Las observaciones contienen comentarios sobre las cuestiones fundamentales planteadas por la aplicación de un determinado convenio por parte de un estado.

⁵ Informe Interino de la CLS Nro. 381, Caso No. 3148 (Ecuador), marzo 2017

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:3327395,es:NO; Informe Interino de la CLS Nro. 391, Caso No. 3148 (Ecuador) octubre 2019

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:4017595,es:NO.

⁶ CEACR Observación, Libertad de Asociación y la Protección del Derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), adoptado 2020, publicado sesión 109 (2021),

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4060421,es:NO

firmas, así como en el contexto y las necesidades especiales de las personas campesinas, que generalmente poseen un bajo nivel de educación⁷.

Finalmente, el CLS solicitó al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar que la legislación nacional cumpla con los principios de la libertad sindical, *incluyendo «la posibilidad de organizarse en sindicatos de rama compuestos por personas trabajadoras de múltiples empleadores»* y, específicamente, *«que permita el registro de ASTAC sin demora»*. En vista de que el Estado no cumplió con dichas recomendaciones, el CLS reiteró sus recomendaciones a Ecuador en el 2019⁸.

Es importante notar que del 16 al 20 de diciembre, la Organización Internacional del Trabajo ejecutó un proceso de asistencia técnica en Ecuador para ayudar a las autoridades a atender los comentarios y las recomendaciones de la OIT. En su Observación, la CEACR **lamenta** que el gobierno no haya cumplido con su compromiso con esta misión e indica que Ecuador debe permitir que las personas trabajadoras de múltiples empleadores se organicen en sindicatos de rama.

Como respuesta a la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la cual está siendo apelada mediante esta acción, el Ministerio del Trabajo finalmente registró a ASTAC como un sindicato el 11 de enero de 2022. Esta misma decisión, además de ordenar que se registrase a ASTAC, instruía al Ministerio del Trabajo garantizar la existencia de reglamentos claros que permitan que otros sindicatos de rama con miembros de múltiples empleadores no tengan que enfrentar los mismos problemas para ser registrados. A pesar de lo anterior, en su carta dirigida a ASTAC en la que le informa de su registro, el Ministerio del Trabajo explícitamente señaló que el registro de ASTAC corresponde a un caso aislado que no resultaría en el registro de otros sindicatos de rama que estén compuestos por personas trabajadoras de múltiples empresas, dando a entender que el Ministerio no tomaría acciones para promulgar reglamentos para facilitar la operación de sindicatos de rama o su reconocimiento por parte de empleadores para fines de la negociación colectiva. Así las cosas, a pesar del registro formal de ASTAC, la negativa por parte de las autoridades de Ecuador de cumplir con las obligaciones adicionales impuestas en la decisión arroja importantes interrogantes respecto a la naturaleza y el alcance del derecho al trabajo y, particularmente a la libertad de asociación, y a los deberes que tiene el Estado de proteger y garantizar los anteriores en virtud de lo que establecen las leyes nacionales e internacionales en Ecuador.

⁷ Informe Interino de la CLS, Nro. 381, par. 434.

⁸ Informe Interino de la CLS, Nro. 391, para. 244, 245, 252. *«El Comité recuerda que en su examen anterior del caso había pedido al Gobierno que tomara las medidas necesarias para permitir el registro de la ASTAC. ... El Comité lamenta tomar una vez más nota de que, sobre la base de que sus afiliados no trabajan para un mismo empleador, la ASTAC todavía no ha sido reconocida como organización sindical. Al tiempo que destaca una vez más que los sindicatos de rama han sido reconocidos en otros sectores de actividades del país, el Comité recuerda que, en su anterior examen del caso, había observado con preocupación que un gran número de trabajadores del sector de la agricultura del Ecuador no sólo se enfrentaban a la imposibilidad efectiva de constituir sindicatos de empresa debido a la exigencia de un número mínimo de afiliados que no corresponde a la estructura del sector en el cual predominan las pequeñas unidades de producción sino que veían también negados sus esfuerzos por superar este obstáculo por medio de la agrupación de trabajadores en organizaciones sectoriales. ... El Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones: (a) el Comité pide una vez más al Gobierno que tome las medidas necesarias para asegurar el registro de la ASTAC como organización sindical en caso de que dicha organización lo vuelva a solicitar y para que, mientras tanto, se brinden las garantías y protecciones necesarias a sus miembros.»*

También, ni el Código del Trabajo ni cualquier otra ley nacional incluyen disposición alguna que requiera que los trabajadores de un sindicato de rama trabajen para un mismo empleador, a pesar de la afirmación contraria por parte del gobierno.

Este escrito *amicus curiae* se presenta para brindarle a la Corte jurisprudencia internacional relevante respecto a los derechos que han sido sometidos a discusión. En el mismo se examina de cerca si las restricciones y limitaciones presentadas por el Ministerio del Trabajo son aceptables en virtud de lo que establece el *corpus juris* del derecho internacional.

III. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN VIRTUD DE LO QUE DISPONEN LAS LEYES NACIONALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

En esta sección analizaremos la obligación que tiene el Estado de respetar y garantizar el derecho a la libre asociación, según lo que establece el derecho internacional, en virtud de la normativa nacional e internacional, y de su aplicación a este caso en particular.

La Constitución de Ecuador, en su artículo 426, da a los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo los convenios de la OIT, el rango constitucional ecuatoriano. Además, especifica que las juezas y los jueces y otras autoridades públicas tienen la obligación de aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales, siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución⁹.

También, de conformidad con el principio de *pacta sunt servanda*, los Estados deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les imponen los tratados internacionales. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado¹⁰. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en reiteradas ocasiones que esta obligación de *pacta sunt servanda* comprende las reparaciones que ordene la Corte y requiere que los Estados deben tomar las medidas para asegurar la verdadera protección de los derechos consagrados¹¹.

⁹ Constitución de la República del Ecuador. «Art. 426 - Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.»

¹⁰ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, U.N. Doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

¹¹ *Caso Bulacio v. Argentina*. Sentencia del 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párrafo 117, 142; Véase también *Caso Las Palmeras v. Colombia*. Reparaciones (Artículo 63(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 26 de noviembre de 2002. Serie C No. 96, párrafo 69; *Caso El Caracazo v. Venezuela*. Reparaciones (Artículo 63(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 29 de agosto de 2002. Serie C No. 95, párrafo 119; *Caso Trujillo Oroza v. Bolivia*. Reparaciones (Artículo 63(1) de la

Concretamente, esta Corte Constitucional ha acogido estas disposiciones, señalando que las autoridades ecuatorianas deben de cumplir de manera directa e inmediata con las obligaciones que establecen los tratados internacionales en materia de derechos humanos: «*El Gobierno de Ecuador tiene la obligación directa e inmediata de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sin que las víctimas deban iniciar proceso jurisdiccional o presentar recurso administrativo alguno*»¹².

Igualmente, el Estado de Ecuador mantiene varias obligaciones como un Estado Miembro de la OIT y *tiene la obligación* de respetar los principios y Convenios de la OIT¹³, así como modificar cualquier ley nacional, cuando ello sea necesario para cumplir con dichos instrumentos y principios, incluyendo el principio de la libertad sindical¹⁴.

Además, las autoridades Estatales deberían respetar los derechos de los sindicatos, así como cualquier otro derecho humano básico, indistintamente del nivel de desarrollo del país en

Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párrafo 106; *Caso Barrios Altos v. Perú. Interpretación de la sentencia de fondo.* (Artículo 67 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia del 3 de septiembre de 2001. Serie C No. 83, párrafo 15; *Caso Barrios Altos v. Perú.* Sentencia del 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párrafo 41; *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal.* Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrafo 128; *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).* Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párrafo 35; *Caso Barrios Altos v. Perú. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003, considerando sexto; *Caso Suárez Rosero v. Ecuador. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando cuarto; *Caso Caballero Delgado y Santana v. Colombia. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando cuarto; *Caso Garrido y Baigorria v. Argentina. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando cuarto; *Caso Blake v. Guatemala. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando quinto; *Caso Benavides Cevallos v. Ecuador. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando sexto; *Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando quinto; *Caso Loayza Tamayo v. Perú. Cumplimiento de sentencia.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando quinto; y *otros.*

¹² Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 28-19-AN/21. 29 de septiembre de 2021. Párrafo 62

¹³ *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Sexta edición (revisada), 2018. Párrafo 44. (Ver la Recopilación de 2006, párrafo 15; 340° informe, casos núms. 2166, 2173, 2180 y 2196 párrafos 49; 343° informe, caso núm. 2265, párrafo 1135; 344° informe, caso núm. 2437, párrafo 1312; 349° informe, caso núm. 2524, párrafo 847; 350° informe, caso núm. 2433, párrafo 29; 351° informe, caso núm. 2591, párrafo 150; 353° informe, caso núm. 2441, párrafo 118; 354° informe, caso núm. 2591, párrafo 167; 355° informe, caso núm. 2602, párrafo 672; 356° informe, caso núm. 2591, párrafo 103; 359° informe, caso núm. 2512, párrafo 86, caso núm. 2602, párrafo 368; 360° informe, caso núm. 2301, párrafo 69; 365° informe, caso núm. 2637, párrafo 104; y 371° informe, caso núm. 2988, párrafo 837.)

¹⁴ Ídem párrafo 45 (Ver la Recopilación de 2006, párrafo 16; 344° informe, caso núm. 2364, párrafo 91, caso núm. 2242, párrafo 144; 359° informe, caso núm. 2474, párrafo 158; 362° informe, caso núm. 2812, párrafo 390; y 371° informe, caso núm. 2508, párrafo 565.)

cuestión¹⁵. También es su responsabilidad garantizar la aplicación de los convenios internacionales de trabajo referentes a la libertad de asociación que han sido libremente ratificados, los cuales deben ser respetados por todas las autoridades estatales, incluyendo las autoridades judiciales¹⁶.

Específicamente esta Corte Constitucional ha explícitamente reconocido que el Estado ecuatoriano tiene «*la obligación internacional de adoptar medidas tendientes a la ejecución de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Administración de la OIT*»¹⁷. Además señaló que a pesar de que a las decisiones emitidas por la OIT se les llama «recomendaciones», estas son obligatorias para los Estados parte según sus compromisos convencionales¹⁸. Igualmente, esta Corte Constitucional ha indicado al señalar que «*(...) los derechos y las garantías que se derivan de la interpretación auténtica de la Corte IDH a la CADH, que constan en las opiniones consultivas, son parte del sistema jurídico ecuatoriano, y tienen que ser observados en Ecuador por toda autoridad pública en el ámbito de su competencia*»¹⁹.

Por otro lado, la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos («Corte IDH») ha señalado que el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos («Convención» o «CADH») contempla el deber general de los Estados Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Precisamente, respecto a la adopción de dichas medidas, la Corte IDH ha reconocido que «*todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad, de forma tal que la interpretación y aplicación del derecho nacional sea consistente con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos*»²⁰.

Las autoridades y el poder judicial ecuatorianos tienen la obligación constitucional, conforme a lo que dicha Corte ha señalado, de aplicar y hacer valer las normas y estándares de la libertad de asociación, según es reconocida por los instrumentos internacionales y de una manera que sea consistente con la interpretación que las autoridades competentes internacionales realizan de dichos instrumentos.

Además, Ecuador ya registró un sindicato de rama, SINUTRHE, un sindicato de trabajadoras remuneradas del hogar que no trabajan para un único empleador, mediante aplicación directa y para cumplir con el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de la OIT (No. 189). Por lo tanto, de conformidad con lo que establece el principio del *estoppel* [doctrina de los actos propios], la misma obligación existe respecto a los Convenios 011, 110 y 141 de la OIT, los

¹⁵ Ídem párrafo 53. (Ver la Recopilación de 2006, párrafo 19; 346° informe, caso núm. 2528, párrafo 1446; y 357° informe, caso núm. 2516, párrafo 619.)

¹⁶ Ídem Párrafo 49. (Ver la Recopilación de 2006, párrafo 18; 344° informe, caso núm. 2242, párrafo 144; y 356° informe, caso núm. 2663, párrafo 770.)

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 28-19-AN/21, J.P. Daniela Salazar Marin, 29 de septiembre de 2021, Par. 82

¹⁸ Ídem párrafo 87.

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

²⁰ Opinión Consultiva OC-27/21, Sentencia de 05 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párrafo 109.

cuales incluyen referencias específicas al registro de organizaciones de personas trabajadoras de plantaciones y rurales.

Podemos concluir que las autoridades en Ecuador han probado, mediante sus propios actos, que es legal y posible registrar a un sindicato de rama mediante aplicación directa de un Convenio de la OIT.

IV. NORMAS APLICABLES SEÑALADAS POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Los instrumentos de la OIT recalcan que todos los trabajadores, sin distinción, tienen el derecho para organizarse sindicalmente y que los Estados no pueden, sin previo aviso, imponer restricciones que impidan el libre ejercicio de este derecho. El sistema de supervisión de la OIT también ha enfatizado que la naturaleza de la relación laboral no es relevante para el derecho a la libertad sindical y que hasta las personas trabajadoras independientes gozan del derecho a formar o afiliarse a sindicatos. Como la CLS ha declarado tanto en este caso como en otros casos, cualquiera restricción limitando la exigibilidad de los sindicatos de rama viola los principios de la libre asociación consagradas en múltiples convenios de la OIT que tiene aplicación directa en el derecho nacional e internacional en el Ecuador.

Los Convenios aprobados por la OIT y ratificados por Ecuador sobre la libertad sindical (*Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura)*, 1921 (No. 11)²¹; *Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación*, 1948 (No. 87)²²; el *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*, 1949 (No. 98)²³; *Convenio sobre las plantaciones*, 1958 (No. 110)²⁴; y el *Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales*, 1975 (No. 141)²⁵), explícitamente reconocen el derecho que todas las personas trabajadoras y todos los empleadores tienen en virtud de cualquier tipo de relación laboral (o incluyendo aquellas personas trabajadoras independientes) para organizar sindicatos y afiliarse a aquellos de su elección sin autorización previa²⁶.

²¹ Ratificado por Ecuador en 1969.

²² Ratificado por Ecuador en 1967.

²³ Ratificado por Ecuador en 1959. Convenio 98 - Derecho de sindicación y de negociación colectiva. Este convenio fundamental señala que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. Lo anterior incluye sujetar al empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato. Asimismo, prohíbe despedir a un trabajador a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales. El convenio también consagra el derecho a la negociación colectiva.

²⁴ Ratificado por Ecuador en 1969.

²⁵ Ratificado por Ecuador en 1977.

²⁶ OIT Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). “**Artículo 2.** Los trabajadores y los empleadores, **sin ninguna distinción** y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, **con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.** **Artículo 7.** La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones **no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.** **Artículo 10.** En el presente Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores. **Artículo 11.** Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente

El Convenio 11 «sobre el derecho de asociación (agricultura)» en su artículo 1 «*obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas.*»

El Convenio 110 «Convenio sobre las plantaciones» es relevante en este caso debido a que la mayoría de las personas que integran ASTAC son personas trabajadoras de plantaciones²⁷. El mismo protege a las personas trabajadoras de plantaciones en lo que concierne a asuntos de libertad de asociación, incluyendo consideraciones especiales relacionadas a su registro²⁸.

Asimismo, el Convenio 141 «Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales» también es relevante para este caso, toda vez que el mismo otorga a todos los trabajadores rurales, sean trabajadores independientes o asalariados, el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a estas organizaciones, sin autorización previa. Así, las organizaciones de trabajadores rurales deben tener un carácter independiente y voluntario y, además, deben permanecer libres de toda injerencia, coerción o represión. La legislación nacional debe facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, como medio eficaz de asegurar la participación de estos trabajadores en el desarrollo económico y social.

La Recomendación No. 149 complementa el Convenio al señalar buenas prácticas para aplicar el principio de la libertad de asociación con las personas trabajadoras rurales.²⁹

Convenio 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.» (énfasis agregado).

²⁷ OIT Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110). «**Artículo 1** 1. A los efectos del presente Convenio, el término *plantación* comprende toda empresa agrícola, situada en una zona tropical o subtropical, que ocupe con regularidad a trabajadores asalariados y que principalmente se dedique al cultivo o producción, para fines comerciales, de: café, té, caña de azúcar, caucho, **plátanos**, cacao, coco, maní, algodón, tabaco, fibras (sisal, yute y cáñamo), frutas cítricas, aceite de palma, quina y piña. Este Convenio no es aplicable a las empresas familiares o pequeñas empresas que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados.» (énfasis agregado).

²⁸ Ídem. «**Artículo 62.** Los trabajadores y los empleadores, **sin ninguna distinción** y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. **Artículo 67** **La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 62, 63 y 64.** **Artículo 68.** 1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en esta parte del Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. 2. **La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por esta parte del Convenio.** **Artículo 70** **Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio 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.**»

²⁹ OIT Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (No. 149) «**Artículo 8.** (1) **Los Estados Miembros deberían garantizar que la legislación nacional, dadas las circunstancias especiales del sector rural, no obstaculice el establecimiento y desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales.** (2) En particular: (a) los principios de la libertad sindical y de negociación colectiva...deberían observarse plenamente mediante la aplicación al sector rural de la legislación general en la materia o mediante la adopción de disposiciones

El CLS, descrito arriba, ha interpretado que la libertad sindical debe de ser garantizada sin distinción alguna y específicamente ha reiterado respecto a las diferencias en la naturaleza de la relación laboral³⁰ que estas no deberían **afectar de manera alguna** el disfrute de dicho derecho.

Por ejemplo, en un caso relacionado a la negativa de Colombia de registrar a un sindicato debido a la naturaleza temporal de los contratos de algunos de sus integrantes, el CLS señaló lo siguiente:

«En este sentido, el Comité recuerda que la naturaleza jurídica de la relación entre los trabajadores y el empleador no debería tener ningún efecto en el derecho a afiliarse a las organizaciones de trabajadores y participar en sus actividades. Asimismo, el Comité recuerda que todos los trabajadores, sin distinción alguna, deben tener derecho a constituir las organizaciones de su elección y a afiliarse a ellas, ya sean trabajadores permanentes, trabajadores contratados temporalmente, o trabajadores temporeros. En estas condiciones, el

especiales, teniendo plenamente en cuenta las necesidades de todas las categorías de trabajadores rurales; (b) **la legislación pertinente debería estar totalmente adaptada a las condiciones especiales de las zonas rurales, en particular para: (i) evitar que las exigencias relativas al número mínimo de miembros, a los niveles mínimos de formación y a los fondos mínimos necesarios impidan el desarrollo de organizaciones en zonas rurales, con una población dispersa y pobre que posee un nivel de instrucción muy bajo.»** (énfasis agregado). OIT Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141). **«Artículo 1. El presente Convenio se aplica a todas las categorías de organizaciones de trabajadores rurales, incluidas las organizaciones que no se limitan a estos trabajadores pero que los representan. Artículo 2. 1. A los efectos del presente Convenio, la expresión trabajadores rurales abarca a todas las personas dedicadas, en las regiones rurales, a tareas agrícolas o artesanales o a ocupaciones similares o conexas, tanto si se trata de asalariados como, a reserva de las disposiciones del párrafo 2 de este artículo, de personas que trabajan por cuenta propia, como los arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios. Artículo 3. 1. Todas las categorías de trabajadores rurales, tanto si se trata de asalariados como de personas que trabajen por cuenta propia, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. 2. Los principios de la libertad sindical deberán respetarse plenamente; las organizaciones de trabajadores rurales deberán tener un carácter independiente y voluntario, y permanecer libres de toda injerencia, coerción o represión. 3. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores rurales no podrá estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del presente artículo. 4. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente artículo, los trabajadores rurales y sus organizaciones respectivas deberán, lo mismo que las demás personas o colectividades organizadas, respetar la legalidad. 5. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente artículo. Artículo 5. 1. Para permitir que las organizaciones de trabajadores rurales desempeñen un papel en el desarrollo económico y social, todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá adoptar y poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones, sobre todo con vistas a eliminar los obstáculos que se oponen a su creación y desarrollo y al desempeño de sus actividades legítimas, así como aquellas discriminaciones de orden legislativo y administrativo de que las organizaciones de trabajadores rurales y sus afiliados pudieran ser objeto. 2. Todo Estado Miembro que ratifique este Convenio deberá garantizar que la legislación nacional, dadas las circunstancias especiales del sector rural, no obstaculice el establecimiento y desarrollo de las organizaciones de trabajadores rurales.»**

³⁰ El principio general de no discriminación consagrado en el artículo 2 del Convenio No. 87 ha sido ampliamente reconocido por el CLS: **«Todos los trabajadores, sin distinción alguna, deben tener derecho a constituir las organizaciones de su elección y a afiliarse a ellas, ya sean trabajadores permanentes, trabajadores contratados temporalmente, o trabajadores temporeros.»** Cfr. *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Sexta edición (revisada), 2018. Párrafo 255

Comité pide al Gobierno que sin demora tome las medidas necesarias para proceder a la inscripción de UNITRAQUIFA, de sus estatutos y de su junta directiva»³¹.

En otros casos el CLS ha señalado que *«todos los trabajadores que desempeñen sus labores en el seno de empresas agroalimenticias, independientemente del tipo de relación que los une a las mismas, deberían poder afiliarse a las organizaciones sindicales que representan los intereses de los trabajadores de dicho sector»³²*; y que la falta de una relación laboral, a menudo inexistente, no es una restricción aceptable al derecho a la libertad sindical³³. También ha enfatizado que *«requerir de las personas trabajadoras que trabajen para un mismo empleador como una condición previa para la organización de un sindicato constituye una violación a los principios de la libertad sindical»*, ya que *«esta exigencia plantea un serio problema para aquellos trabajadores que tienen más de un empleador y que desean registrarse como sindicatos, pues tropiezan con el requisito que impone la ley sobre los sindicatos de que los trabajadores tengan un solo empleador. En la medida en que se restringen los medios de acción de los trabajadores asalariados que tienen varios empleadores, debido a las exigencias de la ley sobre los sindicatos, se violan los principios de la libertad sindical»³⁴.*

Por otra parte, el CLS también ha señalado que las personas trabajadoras deberían tener la libertad para elegir qué tipo de asociación desean constituir o a qué tipo desean afiliarse, y que esto debería ser garantizado por ley y en la práctica³⁵. Lo anterior incluye asociaciones a nivel de empresas en las que las personas trabajadoras estén contratadas por un único empleador o a nivel de rama en los que las personas trabajadoras estén contratadas por distintos empleadores y/o sean trabajadores independientes.

³¹ OIT, CLS, Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación, informe un. 349, marzo 2008. Caso Núm. 2556 (Colombia), párrafo 754 (énfasis agregado). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:2910702,es:NO.

³² OIT, CLS, Informe definitivo – Informe núm. 378, junio 2016. Caso núm. 2824 (Colombia), párrafo 158, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3282083.

³³ *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006. Párrafo 254. *«En base a los principios de la libertad sindical, todos los trabajadores – con la sola excepción de los miembros de las fuerzas armadas y la policía – deberían tener el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a las mismas. El criterio para determinar las personas cubiertas por este derecho no se funda por tanto en la existencia de un vínculo laboral con un empleador, que a menudo no existe, por ejemplo en el caso de los trabajadores de la agricultura, los trabajadores autónomos en general o los que desempeñan profesiones liberales, y que, sin embargo, deben disfrutar del derecho de organizarse.»* (énfasis agregado).

³⁴ Ídem párrafo 271 (énfasis agregado); OIT, CLS, Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación – Informe núm. 284, noviembre 1992. Caso núm. 1622 (Fiji), párrafo 691 (énfasis agregado). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_CODE:2902330,es:NO.

³⁵ *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta edición (revisada), 2006. Párrafo 309 - 310.

Concretamente, en múltiples casos el CLS ha señalado que el libre ejercicio de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos implica la libre determinación de la estructura y la composición de estos sindicatos y que los trabajadores deberían poder decidir si prefieren formar, en el primer nivel, un sindicato u otra forma de agrupamiento a la base, tal como un sindicato de industria o de oficio³⁶; «*los trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, incluidas las organizaciones que agrupen trabajadores de centros de trabajo y localidades diferentes*»³⁷; y que las normas que prohíben la constitución de sindicatos por profesión o por centro de trabajo, son contrarias a los principios de libertad sindical³⁸.

El derecho a la libertad sindical debe de ser respetado por los Estados parte sin distinción alguna, sobre la base del principio de igualdad y no discriminación. El Convenio de la OIT sobre la libertad sindical también señala que los trabajadores, «*sin ninguna distinción y sin autorización previa*»³⁹, tienen el derecho de ejercer la libertad sindical; y el CLS ha reiterado que este Convenio «*reclama un trato imparcial de las autoridades con todas las organizaciones sindicales aunque sean críticas con las políticas sociales y económicas del Poder Ejecutivo nacional o regional, así como evitar represalias por la realización de actividades sindicales legítimas*»⁴⁰ y que todo trato favorable o no favorable por parte de las autoridades públicas a un sindicato en particular en comparación con otros sindicatos, de no estar basado en criterios de representatividad objetivos previamente establecidos, constituiría un acto de discriminación⁴¹.

Esta Corte Constitucional ha aclarado que como Estado parte de la OIT, Ecuador tiene la obligación de adoptar cualesquiera medidas necesarias para cumplir con los Convenios y las recomendaciones de la OIT, de conformidad con el principio *pacta sunt servanda* y producto de

³⁶ Este caso en contra de Brasil fue presentado por el Sindicato Nacional de Docentes de Instituciones de Enseñanza Superior con relación a conductas practicadas por Instituciones Particulares de Enseñanza Superior para obstruir la organización autónoma de docentes en organizaciones representativas. OIT, CLS, Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación – Informe núm. 346, junio 2007. Caso núm. 2523 (Brasil), párrafo 350.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_C ODE:2910424,es:NO.

³⁷ Este caso en contra de Guatemala refiere a 57 casos en los que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social denegó la inscripción de sindicatos de manera injustificada, alegando distintas razones, incluyendo la imposibilidad de formar sindicatos de rama. OIT, CLS, Informe provisional – Informe núm. 376, octubre 2015. Caso núm. 3042 (Guatemala), párrafo 543.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3254212;

³⁸ Este caso en contra de Turquía está relacionado a legislación en vigor que priva del derecho de sindicación a los jueces y fiscales y que prohíbe la constitución de sindicatos por profesión o por centro de trabajo. OIT, CLS, Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación, Informe no. 371, marzo 2014. Caso núm. 2982 (Turquía), párrafo 933.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_C ODE:3171920,es:NO.

³⁹ OIT Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (No. 87), art. 2.

⁴⁰ Oficina Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, Informe del Comité de Libertad Sindical núm. 356, GB 307/7, marzo 2010. Caso núm. 2674 (República Bolivariana de Venezuela): Informe provisional párrafo 1628. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_124974.pdf.

⁴¹ OIT, CLS, informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación – informe núm. 363, marzo 2012, caso núm. 2850 (Malasia), párrafo 872,

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID,P50002_LANG_C ODE:3057187,es:NO.

su ratificación de la Constitución de la OIT. En este caso, las autoridades de Ecuador están violando el principio básico de la libertad de asociación por limitar la manera y la forma en que trabajadores, como los de ASTAC, pueden formar sindicatos de rama. Igualmente, el Estado está violando el principio de no discriminación porque negaron el registro a ASTAC mientras, por otro lado, el Sindicato Nacional Único de Trabajadoras Remuneradas del Hogar («SINUTRHE»), un sindicato de rama de personas trabajadoras del hogar que no trabajan para un mismo empleador, fue reconocido⁴².

Además, en el informe emitido por la CEACR después de concluida la misión de la OIT a Ecuador, arriba descrita, le solicitó al Estado, entre otras cosas, que permitiera la constitución de sindicatos de rama compuestos por personas trabajadoras de múltiples empresas⁴³.

IV. NORMAS INTERNACIONALES RELEVANTES QUE APOYAN EL DERECHO DE ASTAC A SER RECONOCIDA COMO SINDICATO

En esta sección complementamos el análisis de las normas internacionales vinculantes de la OIT con las normas internacionales de las Naciones Unidas y el sistema interamericano de derechos humanos que confirman la obligación que tiene Ecuador de proteger y facilitar el derecho de formar sindicatos de rama, para ASTAC como cualquier otro sindicato, así como la actual violación del derecho fundamental a la libertad sindical por la falta del registro.

- a. *El derecho al trabajo y a la libertad sindical como un derecho fundamental reconocido en el cuerpo de leyes del derecho internacional.*

El derecho internacional ha mantenido una posición muy clara en lo que respecta al reconocimiento del derecho al trabajo y uno de sus principales componentes, el derecho a la libertad sindical, como derechos humanos fundamentales. Además, de manera consistente, estas disposiciones reconocen la obligación de los Estados de abstenerse de imponer restricciones de cualquier tipo sobre estos derechos que no estén previstas en la ley, que no sean necesarias en una sociedad democrática y que no sean proporcionales al fin legítimo que se persigue.

⁴² Posteriormente el Gobierno reconoció a al menos uno o más sindicatos de rama.

⁴³ OIT, Observación (CEACR) – Adopción 2020, publicación: 109ª reunión CIT (2021), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) – Ecuador. «La Comisión había pedido al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales, tomara las medidas necesarias para revisar los artículos 443, 449, 452 y 459 del Código del Trabajo de manera que se rebaje el número mínimo de afiliados requerido para crear asociaciones de trabajadores y comités de empresa y que sea posible crear organizaciones sindicales de primer grado que reúnan a trabajadores de varias empresas. La Comisión lamenta observar que, hasta la fecha, y habiéndose puesta a disposición la asistencia técnica solicitada, no haya podido observar progreso en relación con la toma de medidas necesarias a fin de poner la legislación en conformidad con el Convenio. Comisión lamenta especialmente no haber recibido informaciones del Gobierno sobre el seguimiento dado a la misión de la Oficina de diciembre 2019. La Comisión insta al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para adoptar las medidas necesarias en relación a los puntos destacados en sus comentarios. A este respecto, tomando nota de la indicación del Gobierno de que el Ministerio de Trabajo tenía previsto realizar mesas de diálogo con distintas organizaciones de empleadores y de trabajadores a fines de 2020, la Comisión insta al Gobierno a propiciar un diálogo constructivo con todas las organizaciones de empleadores y trabajadores representativas con el objetivo de alcanzar resultados tangibles y sostenibles. La Comisión pide al Gobierno que informe sobre todo avance al respecto.»

Por lo general la Declaración Universal de Derechos Humanos que se aprobó en 1948 es entendida como la base del derecho internacional de los derechos humanos, en conjunto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos («PIDCP») del 02 de marzo de 1969 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales («PIDESC»), del 12 de enero de 1982. Estos tres instrumentos, todos ratificados por Ecuador⁴⁴, reconocen el derecho al trabajo y a la libertad de asociación como derechos humanos fundamentales en sus artículos 23⁴⁵, 6 y 8⁴⁶, y 22⁴⁷, respectivamente.

A nivel regional, desde la fundación del sistema interamericano, este ha reconocido la importancia del derecho al trabajo y del derecho a la libertad sindical como componentes fundamentales para avanzar la protección de derechos humanos y como instrumentos para alcanzar la justicia social y el desarrollo económico. Su organización política regional principal, la Organización de los Estados Americanos («OEA»), expresamente incluyó estos derechos en sus instrumentos constituyentes de la siguiente manera: La Carta de la Organización de los Estados Americanos

⁴⁴ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado en 1969
El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado en Ecuador en 1969.

⁴⁵ La Declaración Universal de Derechos Humanos señala, en lo conducente, en su artículo 23: «1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.»

⁴⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en su artículo 6: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. También señala en su artículo 8: 1. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) 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. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; (c) 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.»

⁴⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 22 que: «1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses; 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía; 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.»

(1948) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) en sus artículos 45⁴⁸ y XXII⁴⁹ reconocen ambas el derecho a la libertad de asociación.

Específicamente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos («CADH») (1969), ratificada por Ecuador⁵⁰, indica en su artículo 16 la libertad de asociación⁵¹. Además, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales («Protocolo de San Salvador») (1988) regula el carácter restrictivo de sus potenciales limitaciones⁵²; reconoce el derecho al trabajo⁵³; el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo⁵⁴; y los derechos sindicales⁵⁵.

Más recientemente, la Carta Social de las Américas (2012) resaltó la importancia de fomentar el trabajo decente, respetar los derechos de los trabajadores y cumplir con la Declaración de la OIT para *«fomentar una fuerza de trabajo de calidad que impulsa el progreso económico y social, el*

⁴⁸ La Carta de la Organización de los Estados Americanos (1948) en su artículo 45 señala: *«Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: a)...b)...c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva.»*

⁴⁹ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXII señala lo siguiente respecto al derecho a la libertad de asociación. *«Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.»*

⁵⁰ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) fue ratificada por Ecuador en 1984; el Protocolo de San Salvador fue ratificado en 1993.

⁵¹ CADH. *«Artículo 16. Libertad de Asociación: 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás; 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.»*

⁵² Protocolo de San Salvador. *«Artículo 5. Alcance de las Restricciones y Limitaciones. Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.»*

⁵³ Ídem *«Artículo 6. Derecho al Trabajo 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. 2. ...»*

⁵⁴ Ídem *«Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:...»*

⁵⁵ Ídem *«Artículo 8. Derechos Sindicales. 1. Los Estados partes garantizarán: a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.»*

crecimiento sostenido y equilibrado y la justicia social para los pueblos del Hemisferio»⁵⁶.

Así, las normas del sistema interamericano resaltan la libertad sindical como un derecho político y civil reconocido y como un derecho económico, cultural y social. Las libertades inherentes a este derecho comprenden la habilidad para establecer sindicatos y para elegir su estructura sin la interferencia del Estado.

Existen varios casos, informes y aclaraciones en el SIDH que reconocen el derecho al trabajo como un derecho humano y que desarrollan la obligación que tienen los Estados de abstenerse de prevenir o de cualquier forma limitar la organización colectiva de trabajadores que buscan defender, de manera independiente, sus intereses.

b. Libertad de asociación sin interferencia estatal y de manera equitativa

En su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido clara y consistente en su protección de la libertad de asociación, incluso la prohibición de que el Estado ponga límites a la existencia o creación de cualquier sindicato. En un caso contra el Estado del Perú relacionado a dirigentes sindicales del gremio minero, cuyas actividades sindicales resultaron en su ejecución extrajudicial, la Corte IDH señaló que el artículo 16 reconoce *«el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio del referido derecho. Además, gozan del derecho y la libertad de reunirse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad»⁵⁷.*

De la misma forma, en el caso *Huilca Tecse v. Perú* la Corte IDH señaló que, en su dimensión individual:

«... la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad. Cuando la Convención proclama que la libertad de asociación comprende el derecho de asociarse libremente con fines “de cualquier [...] índole”, está subrayando que la libertad para asociarse y la persecución de ciertos fines colectivos son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades

⁵⁶ Carta Social de las Américas. OEA/Ser.P AG/doc.5242/12 rev. 2. 20 septiembre 2012. Aprobada en la cuadragésima segunda sesión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OAS), celebrada el 4 de junio de 2012. *«Artículo 8. La promoción del trabajo decente, la reducción del desempleo y del subempleo y la atención a los desafíos del trabajo informal son elementos esenciales para alcanzar el desarrollo económico con equidad.*

El respeto de los derechos de los trabajadores, la igualdad de oportunidades en el empleo y la mejora de las condiciones de trabajo son elementos esenciales para lograr la prosperidad. La cooperación y el diálogo social entre representantes de los gobiernos, los trabajadores, empleadores y otras partes interesadas promueven una buena gestión y una economía estable El respeto de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, ayuda[...]»

⁵⁷ *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz v. Perú*. Sentencia de 10 de julio de 2007. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Series C No 167. Párrafo 144

de asociarse representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de la colectividad de alcanzar los fines que se proponga. De ahí la importancia de la adecuación con la Convención del régimen legal aplicable a los sindicatos y de las acciones del Estado, o que ocurran con tolerancia de éste, que pudieran hacer inoperante este derecho en la práctica»⁵⁸.

En la opinión consultiva OC-27/21, la Corte IDH recordó que el derecho a la sindicalización comprende los derechos de las personas trabajadoras a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como de administrar los mismos. A tal fin, las personas trabajadoras deben de gozar del derecho a organizar y a afiliarse a las organizaciones que consideren convenientes, con independencia de aquellas que ya estén constituidas en determinados sectores. Asimismo, la Corte reiteró que **el Estado no debe prohibir la creación de más de un sindicato por categoría profesional o económica, o en una sola empresa, pues esto constituiría una violación al derecho a la libertad sindical**⁵⁹.

De manera consistente la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha mantenido que la igualdad ante la ley y la no discriminación son elementos esenciales para la protección de los derechos humanos. En la Opinión Consultiva OC-27/21 a la que se hace referencia arriba, la Corte IDH define discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la tenencia de propiedad, el lugar de nacimiento o cualquier otra condición social, y *«que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas»*⁶⁰.

También, señala que el artículo 1.1 de la Convención dispone la obligación de los Estados Parte de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos *«sin discriminación alguna»*. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es, *per se*, incompatible con la misma. El incumplimiento por el Estado de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, mediante cualquier trato diferente que pueda resultar discriminatorio, es decir, que no persiga finalidades legítimas, sea innecesario y/o desproporcionado, le genera responsabilidad internacional. Es por ello que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación⁶¹.

El derecho a la libertad sindical también es ampliamente reconocido en otras regiones en lo que respecta a los derechos laborales. Por ejemplo, la Convención Europea de Derechos Humanos

⁵⁸ *Caso Huilca Tecse v. Perú*. Sentencia de 03 de marzo de 2005, Serie C, No. 121, párrafo 69 (citando caso *Baena Ricardo et al. v. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, No. 72, párrafos 156 y 159) (énfasis agregado), la cual también hace referencia a la ejecución extrajudicial de un dirigente sindical peruano llevada a cabo por un escuadrón de eliminación vinculado al Servicio de Inteligencia del Ejército del Perú.

⁵⁹ *Opinión Consultiva OC/27/21*, Sentencia de 05 de mayo de 2021, Serie A No. 27, párrafo 106

⁶⁰ *Ídem*, párrafo 153

⁶¹ *Ídem* párrafo 154

(1950)⁶²; y la Carta Social Europea (18 de octubre de 1961, revisada en 1996)⁶³ tienen un enfoque mucho más similar a las normas de la OIT en su artículo 5. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (*aprobada en junio de 1981*), también reconoce el derecho a la libre asociación⁶⁴.

b. El derecho al trabajo como un derecho humano incluye el derecho a sindicalizarse.

Más allá de la protección clara del derecho a sindicalizarse como parte del artículo 16 de la Convención Americana, la Comisión y la Corte IDH han reconocido estos derechos también como parte del artículo 26. Como la Corte IDH clarificó en una reciente decisión, como mostramos, el artículo 16 protege el derecho de las personas de asociarse libremente y formar sindicatos mientras que el artículo 26 protege el ejercicio de los derechos de los sindicatos ya formados, como de la negociación colectiva y la huelga⁶⁵.

La CIDH confirmó que el derecho al trabajo es una de las normas sociales y económicas mencionadas en el artículo 26 de la Convención y que, en ese sentido, los Estados parte «... *se encuentran en la obligación de procurar el desarrollo progresivo del mismo, así como de respetar, garantizar y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo tal derecho*»⁶⁶. También confirmó que el derecho a sindicalizarse es un componente de la aceptabilidad y calidad del derecho al trabajo, tal y como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales («CDESC») de la ONU⁶⁷. Este reconocimiento del derecho a sindicalizarse, y relacionadamente a la negociación colectiva y la huelga, protegido dentro del artículo 26 de la Convención fue resaltado también en una decisión reciente de la Corte IDH⁶⁸. Así, en el caso *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, la Corte IDH fue clara que el derecho al

⁶² Convención Europea de Derechos Humanos. «Artículo 11: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de terceros. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.»

⁶³ Carta Social Europea: «Parte I...5. Todos los trabajadores y empleados tienen derecho a asociarse libremente en organizaciones nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales.»

⁶⁴ La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. «Artículo 10: 1. Todo individuo tendrá derecho a la libre asociación, siempre que cumpla con la ley.

2. De conformidad con la obligación de solidaridad contemplada en el artículo 29, nadie puede ser obligado a formar parte de una asociación.»

⁶⁵ Caso *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 445, párrafos 110-111.

⁶⁶ CIDH, Estándares Interamericanos sobre Derechos Laborales y Sindicales, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 331, 30 octubre 2020, p.19. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf>.

⁶⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Observación general 18. El Derecho al Trabajo. 24 de noviembre de 2005. Párrafo 12. «Aceptabilidad y calidad: **La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.**» (énfasis agregado).

⁶⁸ Caso *Extrabajadores del Organismo Judicial vs. Guatemala*, Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 445, párrafos. 106-115.

trabajo y a la huelga son derechos de exigibilidad inmediata⁶⁹. En este caso, la Corte IDH mostraba como la protección del derecho a formar un sindicato también requiere «una protección específica para el correcto desempeño de sus funciones» como sindicato para poder defender los relacionados derechos laborales y humanos de los trabajadores⁷⁰.

En una Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a solicitud de la CIDH (OC-27/21), la Corte pudo ampliar la relación entre los derechos a la libertad de asociación, reunión, libertad de expresión, libertad sindical y negociación colectiva, y las consecuencias de estos sobre el ámbito del derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo. La Corte IDH reiteró que el artículo 26 del CADH incorpora los derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y reunión, los cuales a su vez se derivan del artículo 45 de la Carta de la OEA. A pesar de que son derechos autónomos, la Corte enfatizó que son interdependientes e indivisibles y que están sujetos a las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 de la CIDH, es decir, las obligaciones de respetar y garantizar los derechos reconocidos en ella sin discriminación y de adoptar las medidas legislativas a nivel nacional que sean necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.⁷¹

V. LA PRUEBA DE LIMITACIONES PERMISIBLES Y SU APLICACIÓN A ESTE CASO

En relación con la aplicación de las protecciones de formación y ejercicio de los sindicatos bajo los derechos al trabajo y a la libertad de asociación, la Corte IDH ha aplicado lo que comúnmente se les conoce como «la prueba de limitaciones permisibles» lo cual significa que una restricción al derecho a la libertad de asociación debe cumplir con los requerimientos a, es decir, estar previstas en la ley, ser necesarias y ser proporcionales.

La Corte IDH enfatizó que «el ejercicio del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en 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. Sin embargo, las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio pro persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico. [...] Esto no obsta a que las restricciones, para ser convencionales, deben perseguir un fin legítimo, cumplir con el requisito de idoneidad, y las medidas impuestas deben ser necesarias y proporcionales»⁷². Esta prueba ha sido aplicada de manera consistente en la jurisprudencia tanto de la Corte Interamericana como del Tribunal Europeo para evaluar si limitar un derecho es permisible en virtud del derecho internacional. A pesar de que están formulados de maneras ligeramente distintas, en esencia, las normas internacionales requieren que cualquier restricción a los derechos humanos deba: (i) estar prevista en la ley; (ii) ser necesaria en una sociedad democrática (es decir, debe cumplir con una «necesidad social urgente») y (iii) ser proporcional al/adeuada para el fin legítimo que persigue.

⁶⁹ Ídem párrafo 105.

⁷⁰ Ídem párrafo 115.

⁷¹ *Opinión Consultiva OC-27/21*, Sentencia de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párrafo 106.

⁷² Ídem, párrafo 114

En el caso de *Baena Ricardo et al. vs. Panamá*, concerniente al despido arbitrario de 270 personas trabajadoras del gobierno que participaron en una manifestación por reclamos laborales, la Corte IDH examinó las restricciones al derecho a la libertad de asociación que serían permisibles en virtud de lo que establece el artículo 16 del CADH⁷³, y determinó que la libertad de asociación es esencial para la defensa de los intereses legítimos de las personas trabajadoras y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos⁷⁴.

Señaló además que el artículo 16 de la Convención Americana establece que la libertad de asociación comprende un derecho y una libertad, a saber: el derecho a formar asociaciones sin restricciones distintas a las permitidas en los incisos 2 y 3 de aquel precepto convencional, concluyendo que *«el ejercicio de la libertad de asociación solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás»*⁷⁵.

Al respecto del significado de la expresión «leyes», en la Opinión Consultiva OC-6/86 la Corte aclaró que esta no hace referencia a cualquier tipo de norma jurídica, sino más bien a una que ha sido adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo.

*«La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana»*⁷⁶.

Asimismo, para que las restricciones al goce de un derecho sean lícitas, es necesario *«que esas leyes se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas»*⁷⁷, y que sean necesarias para salvaguardar el orden público o de cualquier otra forma cumplan el requerimiento de «ser necesarias en una sociedad democrática» contenido en el artículo

⁷³ Convención Americana de Derechos Humanos «1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.»

⁷⁴ Caso *Baena Ricardo et al. v. Panamá*. Consideraciones de la Corte. Sentencia de 2 de febrero 2001. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 72. párrafo 158

⁷⁵ Ídem párrafo 159

⁷⁶ La expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-16/86. Sentencia de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6 párrafos 26 y 27.

⁷⁷ Ídem párrafo 28.

16(2) de la Convención. Así las cosas, determinó que el Estado violentó el derecho a la libertad de asociación consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana.

De la misma forma, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que interferir con el derecho a la libertad de asociación se justifica si «*la restricción está prevista por ley*», *persigue un fin legítimo y constituye «una medida necesaria en una sociedad democrática»*⁷⁸, y sobre la calidad de la ley específica, requiere que la misma sea accesible para las personas interesadas y previsible en cuanto a sus efectos.

Es decir, la norma debe ser formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella⁷⁹, debe permitir una medida de protección legal en contra de interferencias arbitrarias por parte de las autoridades públicas y debe señalar, de manera clara, el alcance de cualquier actuación discrecional que la misma permita y la forma en que la dicha actuación se podría ejercer⁸⁰, además de perseguir al menos un fin legítimo (seguridad nacional o del orden público, prevención de un desastre o crimen, protección de la salud o morales y protección de los derechos y libertades de otros). Las restricciones deben ser interpretadas restringidamente⁸¹.

La Corte IDH ha ampliado que la expresión «necesaria» no goza de la misma flexibilidad que otras expresiones como «útil» o «deseable». Señaló esto porque cualquier excepción a las normas que rigen la libertad de asociación debe de interpretarse de manera estricta, de manera que únicamente razones convincentes y persuasivas puedan justificar restricciones a dicha libertad.

De la misma forma, las Directrices Conjuntas sobre la Libertad de Asociación emitidos por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho («Comisión de Venecia») y la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos («ODIHR» por sus siglas en inglés), de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europea («OSCE»)⁸² refieren a la legalidad y legitimidad de las restricciones al derecho a la libertad de asociación y concluyen que cualquier restricción sobre el derecho a la libertad de asociación y sobre los derechos de asociación deberán cumplir estrictamente con las normas internacionales.

Específicamente: (i) cualquier restricción debe ser prevista por ley y debe perseguir un fin legítimo; (ii) la norma en cuestión debe ser precisa, cierta y previsible; (iii) debe ser adoptada a través de un proceso democrático que garantice la participación y su estudio públicos; y (vi) y debe de ser de amplio acceso. Además aclaró que los únicos fines legítimos reconocidos por normas

⁷⁸ European Court of Human Rights, Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights: Freedom of assembly and association, dec. 31, 2021, párrafo 144, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf

⁷⁹ Council of Europe. *Case of N.F. v. Italia*, Judgment. 2 August 2001, §§ 26 y 29

⁸⁰ European Court of Human Rights. *Case of Maestri v. Italy*. Application No. 39748/98. Judgment 17 February 2004, § 30

⁸¹ European Court of Human Rights. *Case of Sidiropoulos and Others v. Greece*. Judgment 10 July 1998, § 38.

⁸² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046. Adoptadas por la Comisión de Venecia en la Sesión Plenaria No. 101 (Venecia, 12-13 de diciembre de 2014), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

internacionales para imponer restricciones son la seguridad nacional o del orden público, protección de la salud o morales y protección de los derechos y libertades de otros.

En este caso la restricción al derecho a la libertad sindical viola el derecho internacional, puesto que: (i) no está prevista en la ley; (ii) no es necesaria en una sociedad democrática ni cumple con una «necesidad social urgente» y (iii) no es proporcional al fin que se busca.

a. La restricción no está prevista en la ley

El Estado depende en la Orden Ministerial 130 para respaldar su posición que los sindicatos de rama están limitados a personas trabajadoras que trabajan para un mismo empleador. No obstante, la Orden Ministerial 130 no corresponde a una ley aprobada por el órgano legislativo y promulgado por el Poder Ejecutivo, sino más bien una decisión tomada por el Poder Ejecutivo, específicamente por el Ministerio de Relaciones Laborales, sin que mediara el endoso del poder legislativo, por lo que no satisface el componente de la prueba de «estar prevista en la ley». No obstante, aún si uno considerara esta disposición como una «ley», la orden no requiere que las personas trabajadoras trabajen para el mismo empleador para constituir un sindicato. El argumento del Estado se basa en una interpretación, en el mejor de los casos, ambigua, del artículo 2 de la Orden Ministerial 130, en la que se prevé que el inspector de trabajo notificará al «empleador», en singular⁸³. La orden, contrario a lo que el gobierno asegura, no señala como requisito explícito que las personas trabajadoras deban trabajar para un mismo empleador para registrar un sindicato. Si existiera una intención de restringirle el derecho a la libertad de asociación a miles de personas trabajadoras, la orden lo señalaría de manera explícita y afirmativa.

El Estado también se respalda en los artículos 443 y 449 del Código del Trabajo. El artículo 443, al indicar los requisitos para registrar un sindicato, señala que para los efectos contemplados los fundadores del sindicato deberán ser un «*número no menor a treinta trabajadoras*»⁸⁴. Este artículo no hace referencia a si dichas personas trabajadoras deben trabajar para un mismo empleador⁸⁵.

⁸³ Específicamente la norma señala: «*Requisitos para la constitución de la Organización Sindical: Para este efecto los trabajadores deberán ingresar la siguiente documentación, ante el Inspector de Trabajo de la Jurisdicción que corresponda al domicilio de la organización (...) 6. Notificación al Inspector de Trabajo con la razón de notificación al empleador.*»

⁸⁴ Código del Trabajo. «*Art. 443 - Requisitos para la constitución de asociaciones profesionales o sindicatos. Para los efectos contemplados en el artículo anterior los fundadores, en número no menor de treinta al tratarse de trabajadores, o de tres al tratarse de empleadores, deben remitir al Ministerio de Trabajo y Empleo, en papel simple, los siguientes documentos: 1. Copia del acta constitutiva con las firmas autógrafas de los concurrentes. Los que no supieren firmar dejarán impresa la huella digital; 2. Dos copias del acta determinada en el ordinal anterior, autenticadas por el secretario de la directiva provisional; 3. Tres ejemplares de los estatutos del sindicato o asociación profesional, autenticados asimismo por el secretario de la directiva provisional, con determinación de las sesiones en que se los haya discutido y aprobado; 4. Nómina de la directiva provisional, por duplicado, con indicación de la nacionalidad, sexo, profesión, oficio o especialidad, lugar o centro del trabajo y domicilio de cada uno de ellos; y, 5. Nómina de todos los que se hubieren incorporado al sindicato, asociación profesional o comité de empresa, con posterioridad a la asamblea general reunida para constituirlos, con especificación del lugar de su residencia, la profesión, oficio o especialidad y el lugar de trabajo de los integrantes.*»

⁸⁵ Cabe destacar que la CEACR de la OIT encontró que esta cantidad mínima de personas trabajadoras es excesiva y solicitó que la misma se modificara a la baja. Ver Observación (CEACR) - Adopción: 2020, Publicación 109ª reunión CIT (2021)

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4060421,es:NO

En lo que respecta al artículo 449, sin indicarlo explícitamente, la interpretación más generosa, implica que los integrantes de la Junta Directiva de una potencial asociación de trabajadores pertenecen al mismo empleador:

Art. 449 - Integración de las directivas. Las directivas de las asociaciones de trabajadores, de cualquier índole que sean, deberán estar integradas únicamente por trabajadores propios de la empresa a la cual pertenezcan, aun cuando se trate de cargos de secretarios, síndicos o cualquier otro que signifique dirección de la organización.

Esta disposición no limita la integración general de un sindicato de rama a personas trabajadoras de un mismo empleador, toda vez que el artículo, al señalar que las personas integrantes de la Junta Directiva del sindicato deben pertenecer a una misma empresa, supone que no necesariamente todos los integrantes del sindicato pertenecen al mismo empleador. Si no fuera así, esta precaución no sería necesaria en lo que respecta a integrantes de la Junta Directiva, ya que se presumirá que los integrantes de la Junta Directiva serían integrantes del sindicato. De esta forma el Código del Trabajo señala que los líderes de las asociaciones de trabajadores deben ser personas trabajadoras de la empresa respectiva, pero no prohíbe directamente que se establezcan sindicatos compuestos por personas trabajadoras de distintas empresas.

Asimismo, debemos resaltar que tanto la Constitución como el Código del Trabajo de Ecuador reconocen el derecho de cualquier persona trabajadora, sin distinción, a organizar un sindicato o afiliarse a uno.⁸⁶ La Constitución además establece que «ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales».⁸⁷ Por otra parte, esta Corte ha señalado que, particularmente con relación a la legislación laboral, cualquier norma debe de ser interpretada en favor de la persona trabajadora.⁸⁸ Estos principios de interpretación enfatizan que las disposiciones más favorables que establecen el derecho a la sindicalización sin distinción no

⁸⁶Constitución de Ecuador, artículo 325.7; Código del Trabajo, «Art. 440 - Libertad de asociación Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a constituir las asociaciones profesionales o sindicatos que estimen conveniente, de afiliarse a ellos o de retirarse de los mismos, con observancia de la ley y de los estatutos de las respectivas asociaciones. Las asociaciones profesionales o sindicatos tienen derecho de constituirse en federaciones, confederaciones o cualesquiera otras agrupaciones sindicales, así como afiliarse o retirarse de las mismas o de las organizaciones internacionales de trabajadores o de empleadores. Todo trabajador mayor de catorce años puede pertenecer a una asociación profesional o a un sindicato. Las organizaciones de trabajadores no podrán ser suspendidas o disueltas, sino mediante procedimiento oral establecido en este Código. Si la suspensión o disolución fuere propuesta por los trabajadores éstos deberán acreditar su personería. Cuando un empleador o empresa tuviere varias agencias o sucursales en diferentes provincias, los trabajadores en cada una de ellas pueden constituir sindicato o asociación profesional. Los requisitos de número y los demás que exija la ley se establecerán en relación con cada una de tales agencias o sucursales.»

⁸⁷ Constitución de Ecuador, artículo 11.4.

⁸⁸ «El fin del derecho procesal laboral es proteger lo más posible la condición digna del trabajador...el derecho laboral goza de un rango especial, que se traduce en un régimen de protección reforzado en su dimensión sustantiva y procesal, en favor del trabajador como contratante débil.» Corte Constitucional de Ecuador, Caso No. 13-17-CN de 04 de septiembre de 2019, párrafo 24.

pueden ser socavadas por una implicación ambigua en otro artículo del código del trabajo, y mucho menos por el uso de una expresión en singular en una orden ministerial.

Así las cosas, la legislación ecuatoriana no limita el registro de los sindicatos de rama compuestos de personas trabajadoras de múltiples empresas. Para fines de claridad, aun cuando sí lo hiciera, tal y como se describe arriba, dicha restricción violaría las normas internacionales, así como el requisito impuesto por la Constitución de Ecuador de garantizar la implementación directa de la normativa internacional aplicable⁸⁹.

b. El requisito de ser necesaria

La restricción de tener un único empleador no persigue ningún fin legítimo reconocido por las normas internacionales (seguridad nacional o del orden público, protección de la salud y morales y protección de los derechos y libertades de otros).

En su Acción de Protección el Gobierno no hace referencia a ninguno de los fines legítimos aceptables. Al contrario, el Gobierno justifica la necesidad de que la norma restrinja a un único empleador como una manera de evitar la supuesta «desnaturalización» de los sindicatos, considerando que ante la ausencia de una relación laboral con un único empleador, los sindicatos de rama tendrían la capacidad de imponer condiciones laborales para cada empleador en el sector⁹⁰, pero sin lograr explicar cómo esta opción podría afectar la seguridad nacional, el orden público, la protección de la salud y morales o la protección de los derechos y libertades de otros.

Además, las disposiciones y casos de la OIT inequívocamente enfatizan que todas las personas trabajadoras tienen el derecho de organizarse según consideren necesario, incluyendo organizarse en sindicatos de rama compuestos de personas trabajadoras de múltiples empleadores; que la naturaleza de la relación laboral no es relevante para el derecho de fundar sindicatos o afiliarse al de su elección; y que los Estados no pueden imponer restricciones que limiten el libre ejercicio de este derecho.

Por tanto, la restricción de un único empleador no solamente incumple con el requisito de ser necesaria, sino que también viola la esencia del derecho a la libertad sindical reconocido en los instrumentos y casos de la OIT.

c. El requisito de ser proporcional

De acuerdo con este principio, para ser proporcional, la restricción debe causar el menor daño posible al ejercicio del derecho involucrado. Al contrario, el requisito de pertenecer a un mismo empleador resulta en el más significativo de los daños: le niega la existencia a ASTAC como

⁸⁹ Para garantizar la claridad y consistencia con lo ratificado por los Convenios de la OIT, la CEACR solicitó que el gobierno de Ecuador revisase los artículos 443 y 449. Ver Observación (CEACR) - Adopción: 2020, Publicación 109ª reunión CIT (2021)
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:4060421,es:NO

⁹⁰ Este es un asunto de sindicación y de negociación colectiva, mismos que se regulan en múltiples instrumentos de la OIT, tales como los Convenios no. 98, 151 y 154.

sindicato, violentando el derecho a la libertad sindical. El derecho a ser reconocida oficialmente mediante su registro legal es un aspecto esencial del derecho a la libertad sindical, toda vez que este es el primer paso que las organizaciones de personas trabajadoras deben tomar para funcionar como tales.

Así las cosas, concluimos que el requisito de pertenecer a un único empleador que defiende el gobierno para rechazar el registro de ASTAC como un sindicato no corresponde a una restricción permisible al derecho a la libertad sindical, toda vez que no cumple con **ninguno** de los requisitos de la prueba de limitaciones permisibles: (a) no cumple con los requisitos de legalidad porque no está previsto en la ley; (b) aún si estuviera previsto en la ley, no cumpliría con el requisito de ser necesaria porque no persigue ninguno de los fines legítimos reconocidos por las normas internacionales para restringir derechos; y (c) aún si la restricción sí tuviera un fin legítimo, no cumpliría con el requisito de proporcionalidad por el efecto lesivo que le genera a ASTAC, al negarle su reconocimiento como un sindicato.

VII. CONCLUSIONES

De conformidad con los argumentos incluidos en este escrito *amicus curiae*, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales que mantiene Ecuador, la Corte Constitucional del Ecuador debería reconocer el derecho de las personas trabajadoras a constituir sindicatos de rama que reúnan a personas trabajadoras de varios empleadores, así como concluir que el denegar esto viola los derechos a la libertad sindical y al trabajo en lo que respecta al principio de no discriminación. Esto quiere decir que además de reconocer a ASTAC, el Ministerio debería de reconocer cualquier solicitud calificada presentada por un sindicato de rama, así como promulgar la normativa que garantizaría el funcionamiento de dichas asociaciones como sindicatos, incluyendo la negociación colectiva con los empleadores.

La Corte Constitucional debe considerar todas las normas internacionales mencionadas en este escrito y tomar en cuenta que estas forman parte del bloque de constitucionalidad de Ecuador y que, como un Estado parte de la OIT, las recomendaciones de esta organización siempre son vinculantes para el país, especialmente cuando existe un caso en la OIT sobre las violaciones específicas a las que se hace referencia en este caso. Así las cosas, tal y como ha señalado la CEACR, en la medida en que los artículos 443 y 449 generen ambigüedad, la Corte debería de solicitar la revisión de los mismos para garantizar consistencia con la normativa internacional.

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la siguiente dirección de correo electrónica: baeyens@rfkhumanrights.org.

Firmamos para constancia,

Angelita Baeyens, VP Advocacy and Litigation, Robert. F. Kennedy Human Rights

Santiago A. Canton, Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ex Relator Especial para la libertad de Expresión de la CIDH

Luc De Ronna, President, ActionAid France

Dr. Franziska Humbert, Head of Just Economies Team, Oxfam Germany

Jeffrey Vogt, Director, International Lawyers Assisting Workers (ILAW) Network

Jeffrey Vogt, Director, Rule of Law Department, Solidarity Center

Malena Wåhlin, Coordinadora, Swedwatch

Jesús Gallego, Secretario de Política Internacional, Unión General de Trabajadores de España