



REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

GACETA CONSTITUCIONAL

Año IV - Nº 23

**Quito, miércoles 19 de
abril de 2017**

**ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO
DIRECTORA - SUBROGANTE**

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson
Segundo Piso

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 3941-800
Exts.: 2301 - 2305

Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil:
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército
esquina, Edificio del Colegio de Abogados
del Guayas, primer piso. Telf. 252-7107

Suscripción anual:
US\$ 400 + IVA para la ciudad de Quito
US\$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

60 páginas

www.registroficial.gob.ec

**Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895**



**CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

SENTENCIA Nº 072-17-SEP-CC

**ACÉPTESE LA ACCIÓN
EXTRAORDINARIA DE
PROTECCIÓN PROPUESTA POR
LA SEÑORA LOURDES JULIETA
SALINAS QUEVEDO**

Quito, D. M., 15 de marzo de 2017

SENTENCIA N.º 072-17-SEP-CC

CASO N.º 1587-15-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta por la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo, por sus propios derechos el 23 de septiembre de 2015, en contra de la sentencia del 26 de agosto de 2015, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar dentro de la acción de protección N.º 03203-2015-00916.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 12 de octubre de 2015 certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

La Sala de Admisión conformada por los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Francisco Butiñá Martínez y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto del 15 de diciembre de 2015 a las 13:43, avocó conocimiento de la presente causa y, por considerar que la acción extraordinaria de protección reúne los requisitos formales exigidos para la presentación de la demanda, admitió a trámite la acción y ordenó se proceda al respectivo sorteo.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 6 de enero de 2016, el secretario general remitió al despacho de la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto del 9 de noviembre de 2016.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Sentencia, auto o resolución con fuerza de sentencia impugnada

La legitimada activa en la presente acción impugnó la sentencia dictada el 26 de agosto de 2015, emitida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro de la acción de protección N. 03203-2015-00916, en cuya parte pertinente establece:

... El art. 155 del Reglamento General de Aplicación a la LOSEP establece que, “... la administración de procesos, podrá disponer por razones técnicas, funcionales y/o económicas, la reestructuración, la supresión o fusión de unidades, áreas o puestos de la institución, previo informe técnico favorable de la UATH... 5.4. Al tenor de lo expuesto, tenemos que la acción de supresión de cargos efectivizada por el Ministerio de Relaciones Laborales en ejercicio de su competencia y facultades concedida por la propia Ley y Reglamento conforme queda examinado, no trasgrede manera alguna la regulación correspondiente, cuya vigencia no ha sido contradicha por la parte accionada; por tanto, el Ministerio de Relaciones Laborales cumplió con la normatividad vigente para sustentar su resolución, razón por la cual no se puede atacar de ilegal o ilegítima la decisión que en este marco ha adoptado la entidad y que consta del oficio ...; los respectivos informes técnicos, formularios de auditorías; y asignaciones correspondientes, así como los las comunicaciones suscritos por el Ing. Valencia Cárdenas, que solicita la suspensión de 1385 puestos de trabajo de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación, entre los que figura el nombre de la demandante, sin que por ello se pueda argumentar inobservancia al derecho a la estabilidad laboral. En razón del análisis precedente no existe acto ilegal o ilegítimo de parte de la entidad accionada, y por lo mismo no existe vulneración de derechos constitucionales de la actora, ya que, tanto su ingreso a la entidad así como su salida de ella, responden a un proceso legal efectivizado por la entidad reclamada; y como consecuencia, no procede de manera alguna su reintegración al lugar de trabajo, correspondiendo más bien que la entidad accionada cumpla con la cancelación de la indemnización por este motivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 104 del Reglamento de aplicación a la LOSEP... **SEXTO:** Otro de los aspectos reclamados por la accionante que como consecuencia del “acto ilegítimo e ilegal” de la entidad accionada tiene que ver con la garantía de estabilidad, respecto a lo cual cabe precisar que, si bien con fecha 14 de febrero de 2014, el doctor José Francisco Vacas Dávila emite la Resolución MRL-2014-0021-A con fundamento en el Oficio No. MRL-DM-2014-195 de fecha 14 de febrero de 2014 para la supresión de partidas, recién el 28 de febrero del año 2015, es decir a más del año, se cesa en las funciones a la Ing. Salinas Quevedo, realizando entonces el aviso de salida de la afiliada en el sistema del IESS, excluyéndola de las nóminas respectivas, teniendo en cuenta que, dicha Resolución se encontraba vigente desde el mes de febrero de 2014, de conformidad con lo dispuesto por el Ministerio de Finanzas, según Oficio No. MINFIN-DM-2014-0077, de fecha 06 de febrero del mismo año (fs. 107); periodo en el cual la accionante no reportó ningún estado de gestación, sino hasta un año después cuando fue efectivizada dicha Resolución, así se desprende de la documentación por ella anexada. El aplazamiento en el cumplimiento de lo resuelto por el Ministerio de Relaciones Laborales respecto a la’

cesación en funciones de los empleados cuyas partidas habían sido suprimidas, se debe a la inejecución de los funcionarios correspondientes que propiciaron una permanencia forzada de la demandante en la entidad, así se deriva del Memorando No. 0067-UATH-2015, de fecha 25 de febrero de 2015 emitido por la señora Coordinadora de Educación Zona 6, María Eugenia Verdugo Guamán, dirigido a la Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo y que consta a fs. 38, en el que expresamente se refiere a otro Memo signado con el No. MINEDUC-DNTH-2015-00460-M, de fecha 12 de febrero de 2015, suscrito por la Ing. Petita Dalinda Villacrés Espinoza, Directora Nacional de Talento Humano, quien increpa la obligación del cumplimiento de las resoluciones Nros. MRL-2014-0021 A de fecha 14 de febrero de 2014 y MRL-STF-06666 de 14 de noviembre de 2014, en virtud de haberse inobservado, incumplido y hecho caso omiso con “LA DISPOSICIÓN DEL TOTAL DE LOS EMPLEADOS QUE SE REGISTRAN EN LAS RESOLUCIONES APROBADAS EN LOS MESES DE FEBRERO Y NOVIEMBRE DE 2014, DISPONE SE EJECUTE Y SE NOTIFIQUE A LOS SERVIDORES QUE CONSTAN EN SU ANEXO, ASÍ COMO TAMBIEN SE HAGA LLEGAR LAS ACCIONES DE PERSONAL LEGALIZADAS, CON EXCEPCIÓN DE AQUELLOS QUE POSEAN O TENGAN A SU CARGO PERSONAS CON DISCAPACIDADES ESPECIALES DEL 75% AVALADO CON EL CARNET OTORGADO POR EL CONADIS Y DECLARACION JURAMENTADA”. (Las mayúsculas del texto las ha incluido el Tribunal). De lo referido se deduce que no se ha violentado el derecho a la estabilidad de la Ing. Salinas Quevedo, por tanto no le corresponde el derecho a las remuneraciones que dice tener derecho por el aludido lapso, pues si bien la estabilidad está garantizada en los arts. 229 numeral 2 y 332 de la Constitución de la República, así como en el artículo 7 Literal d) del Protocolo de San Salvador, de la misma forma que en el artículo 23 literal a) de la Ley Orgánica de Servicio Público, la supresión de partidas están previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento bajo los principios de racionalización, priorización, optimización y funcionalidad, respondiendo a instancias de diagnóstico y evaluación; determinándose en el presente caso, que su permanencia en la entidad fue forzada, pues durante ella se ha buscado un traslado administrativo que evite su salida de la entidad, cuando ya se encontraba vigente la Resolución MRL-2014-0021-A; en este estado de cosas no se puede atribuir al Estado responsabilidad en las acciones u omisiones incurridas en contradicción con la ley y sus Reglamentos, pues una vez que se suprimiera el puesto ocupado por la actora, su notificación y salida de la entidad de manera inaplazable debió efectivizarse en febrero de 2014. **SÉPTIMO:** La Constitución de la República vigente en nuestro país desde el 20 de octubre del 2008 se caracteriza por ser un cuerpo legal humanista y garantista de una serie de derechos considerados como el “conjunto de reglas establecidas para regir las relaciones de los hombres en sociedad, teniendo como objetivo el logro de la justicia, o bien para el cumplimiento de fines comunes” (M. L. Valletta). Con este fundamento, el Capítulo II, Sección VIII de la Carta Magna establece entre los derechos del Buen Vivir, al Trabajo y Seguridad Social, garantía fundamental contenida en los arts. 33, 325 al 333 que conceptualizan “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico fuente de realización personal y base de la economía. El estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”; por tanto corresponde al Estado garantizarlo en todas las modalidades determinadas en la ley;

derecho primordial que ha sido reconocido también en la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 23 y 24; y, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus arts. 6, 7 y 8. Al respecto, y en reconocimiento de esta garantía esencial, la Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo conforme consta de fs. 7 en la Acción de Personal No. 0300503 de fecha 21 de octubre de 2013, con vigencia desde el 01/10/2013 accedió en calidad de Servidor Público 2 de la Coordinación de Educación Zonal 6 del Ministerio de Educación de la Provincia del Azuay a prestar servicios en la misma calidad en la Dirección Provincial de Educación Hispana de Cañar, en esta ciudad de Azogues; ... Sin embargo de lo expuesto, ha sido esencialmente en aplicación de los lineamientos previstos en la normatividad invocada en el acápite 5.1 de esta Resolución, y en razón de los fundamentos constantes en la Resolución expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales, cuyo procedimiento no ha sido objetado por la demandante, que su puesto de trabajo como Servidor Público 2 del Distrito Educativo 03D01 Azogues-Biblián-Déleg, ha sido suprimido, y en base de ello se le ha cesado definitivamente en sus funciones y extendido la Acción de Personal No. 00026 de fecha 25 de febrero de 2015, emitida por la Coordinación Zonal 6 de Educación con el visto bueno de la Ing. Alexandra Minaya, Jefa encargada de Talento Humano y por la Lic. María Eugenia Verdugo Guamán, Coordinadora Zonal 6 de Educación, con vigencia desde el 28 de febrero del indicado año (fs.37), sin que se pueda argumentar por esta razón que se ha transgredido su derecho al trabajo, pues a la cesación definitiva de sus funciones en la calidad referida, como consta de la presente acción, antecedió todo un proceso legal que esencialmente prevé en su normatividad la supresión de partidas cuando la situación de requerimientos y/u optimización de procesos y recursos internos institucionales del Ministerio lo requiera, correspondiéndole por tal motivo a la actora, en cumplimiento de lo dispuesto en el literal e) del artículo 23 de la LOSEP, y del art. 104 de su respectivo Reglamento, la cancelación de la indemnización correspondiente por supresión de puestos o partidas, conforme lo dispone la ley. **SÉPTIMO:** (sic.) En el contexto de lo expuesto, ... se ha justificado plenamente, que la Resolución No. MRL-2014-0021A, emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales, de fecha 14 de febrero de 2014, y que obra a fs. 105, 106 y 107 del expediente, se encontraba vigente al momento de formular esta acción; pues no obra de autos la declaratoria de inconstitucionalidad ni ilegalidad de aquella en virtud de algún recurso interpuesto ante la Corte Constitucional; y, por tanto, no se ha justificado que a la señora Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo, se le esté privando del derecho al trabajo arbitrariamente; pues el Ministerio de Educación, luego de los informes correspondientes, ha solicitado al Ministerio de Relaciones Laborales, emita la aludida Resolución dentro de la normatividad vigente. 7.1. Respecto a la naturaleza de la Acción de Protección debe puntualizarse en primer término que ... es una acción Constitucional, que estrictamente debe cumplir con criterios formales y materiales. Según el criterio formal, fue el propio Constituyente de 2008 en el que art. 88 de la Carta Magna, definió a la protección, como una acción; en tanto que, según el criterio material, la acción de protección, es el derecho, poder, facultad o posibilidad, de carácter abstracto, para provocar el movimiento jurisdiccional del Estado, con independencia del resultado de la sentencia... 7.2. De conformidad con la ley y la doctrina a la Acción de Protección le corresponden características de universalidad, informalidad, carácter preferente, no es subsidiaria y además es una acción de carácter inmediato, directo y de celeridad, ya que debe presentarse tan pronto como ocurra el acto violatorio a los derechos

constitucionales. En el presente caso, no se ha justificado las pretensiones de la accionante que ha requerido se suspenda la actuación y las Resoluciones de las Autoridades del Ministerio de Educación porque ilegalmente han provocado la pérdida de su trabajo; pretensión de amparo superior que de ninguna manera puede prosperar en razón de que, del estudio del expediente, esto es de la prueba documental anexada, se patentiza que, una vez agotado el respectivo procedimiento de conformidad con las normas de la LOSEP por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, se ha emitido la Resolución de Supresión de puestos de trabajo, normas cuya vigencia no ha sido objetada por parte de la legitimada activa; decisiones que según afirma aquella vulneran sus derechos fundamentales y que fueron adoptadas tiempo atrás, constatando además que aquella ha activado la pretensión Constitucional luego de mucho tiempo, cuando la acción de protección ha sido instituida como medio de aplicación urgente en guarda precisamente de la efectividad concreta del derecho objeto de violación o amenaza, cuyo principio busca “brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos Constitucionales fundamentales”; por ello, la necesidad de que el ejercicio de esta acción por parte del legitimado activo tenga lugar en el marco de la ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos, situación que no ocurre en la especie. 7.3. El artículo 10 de la Carta Magna literalmente señala “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”; en concordancia con lo cual, el art. 10 ibidem, determina que, “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios ... 2.- Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portador VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier distinción, personal, colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”. El Comité de Derechos Humanos conceptúa a la 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 pública o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan 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”. Al tenor de lo expuesto, tenemos que en la sociedad se presentan diferentes tipos de discriminación, entre ellas, la discriminación racial, por razón de origen, por motivos religiosos, la discriminación sexual o de género, por edad, por ser portadores de una enfermedad, por orientación sexual, entre otras. Con relación al aspecto señalado, el artículo 35 de la Constitución señala quienes se encuentran comprendidos en los grupos de atención prioritaria, destacando para el caso en estudio, en razón de los fundamentos del libelo de esta acción Constitucional, a la mujer embarazada, garantizando para ella una atención prioritaria y especializada por parte del estado, tanto en el ámbito público como privado. Los grupos de atención prioritaria comprenden las personas que por su situación de vulnerabilidad merecen atención especial y preferente con respeto de sus derechos fundamentales dado su especial condición, aspecto que respecto a la mujer embarazada,

esta reglado en el artículo 43 de la Constitución, en el ámbito internacional en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer; y, en el contorno laboral lo estatuyen los artículos 153 y 154 del Código del Trabajo, que prohíbe el despido intempestivo o desahucio en su trabajo, estableciendo en estos casos de despido ilegal y arbitrario una indemnización especial. Al respecto, la accionante Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo, argumenta también en su pretensión la trasgresión de derechos esenciales por discriminación en razón de su estado de embarazo, el cual no fue considerado al tiempo que se efectivizó su salida de la Entidad accionada que contraviene lo señalado en el art. 60 de la Ley de Servicio Público, por lo cual, la accionante no fue acreedora de los derechos establecidos en la norma invocada; razonamiento que carece de sustento real y legal, en razón de que, conforme obra del expediente su estado de gestación fue posterior a la fecha en la que entró en vigencia la Resolución que dispone la supresión de partidas e inmediata salida de sus puestos de trabajo a los funcionarios constantes en el listado tantas veces referido...en virtud del examen realizado, y de que la entidad accionada no ha justificado el cumplimiento de lo previsto en el artículo 23 literal e) de la LOSEP, y 104 de su Reglamento, sin acoger las demás pretensiones de la actora por los razonamientos que se dejan expuestos, se dispone que el señor Ministro de Educación y los representantes correspondientes Zonales y Distritales, cancelen a la Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo, la indemnización debida por supresión de puesto. Por todo lo expuesto, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, “ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA”, desecha los recursos de apelación presentados, y confirma íntegramente la sentencia impugnada. Como es de rigor, remítase copia de este fallo a la Corte Constitucional. Siga actuando la señora Abg. Karina Cuenca Mosquera, designada secretaria ad-hoc. HÁGASE SABER...

Antecedentes

El Ministerio de Relaciones Laborales a través del señor ministro José Francisco Vacas Dávila en coordinación con el Ministerio de Educación, emitieron la Resolución N.º MRL-2014-0021-A el 14 de febrero de 2014, en donde se aprueba la supresión de mil trescientos ochenta y cinco (1385) puestos de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. Posteriormente, con fecha 12 de febrero de 2015, la directora nacional de Talento Humano, informó a las diferentes Subsecretarías y Coordinaciones Zonales de Educación, la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones de supresión de partidas Nros. MRL-2014-0021-A y MRL-STF-2014-0666, para lo cual se solicitó que se notifique a los funcionarios cuyas partidas fueron suprimidas que debían prestar sus servicios hasta el 27 de febrero de 2015, pudiéndose excluir de dicha notificación aquellas personas con capacidades especiales del 75% avalado con el carnet otorgado por el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades – CONADIS– y la declaración juramentada.

En virtud de dicha comunicación, la coordinadora de educación zonal 6, mediante memorando N.º 0067-UATH-2015 del 25 de febrero de 2015, comunicó a la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo que constaba en el listado de servidores que debían ser separados de la institución por supresión de partidas, por lo que notificó que sus funciones cesarían el 28 de febrero de 2015, en cumplimiento a lo establecido en la Resolución MRL-2014-0021-A. EL 26 de febrero de 2015 se emitió la acción de personal a través de la cual, se cesó definitivamente en sus funciones a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo por la supresión de su puesto de servidor público 2 del Distrito Educativo 03D01 AZOGUES-BIBLIAN-DÉLEG.

El 5 de mayo de 2015, la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo presentó una acción de protección ante la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar, en la cual alegó que se habían vulnerado sus derechos constitucionales a la estabilidad laboral, trabajo, libre desarrollo de la personalidad, igualdad y no discriminación, entre otros, a través de la acción de personal N.º 00026 del 25 de febrero de 2015 en la cual se informó el cese definitivo de sus funciones.

La Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar, en conocimiento de la acción de protección planteada por la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo, el 5 de mayo de 2015, dictó sentencia en la cual resuelve declarar con lugar **en parte** la acción de protección y en consecuencia ordenó el pago de la indemnización prevista en el artículo 104 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público –LOSEP– para los casos de supresión de partida, más no estimó pertinente reparar ningún derecho relacionado con su estado de gestación.

Frente a dicha decisión, la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo interpuso recurso de apelación alegando que “su autoridad no ponderó mis derechos constitucionales violados”, al estimar que no se aplicó el principio de tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 75 de la Constitución de la República y 23 del Código Orgánico de la Función Judicial; de la misma forma la economista Norma Susana Palomeque Quevedo en calidad de directora Distrital 03D01 Azogues-Biblián-Déleg-Educación, interpuso recurso de apelación en virtud de que consideró “se ha concedido en sentencia algo que no se ha reclamado, por lo que estamos en una sentencia Extra Petita”.

Ante dichos recursos, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar mediante sentencia del 26 de agosto de 2016, resolvió desechar los recursos de apelación presentados y confirmar íntegramente la sentencia impugnada.

Descripción de la demanda

Argumentos planteados en la demanda

La legitimada activa manifiesta que la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia y la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar viola el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación y seguridad jurídica en virtud de que los jueces no fundamentaron su decisión de manera adecuada, al no tomar en consideración que se encontraba en estado de gestación al momento de ser notificada con la supresión de su puesto de trabajo.

La accionante menciona que al haber sido notificada de la supresión de su partida y cesada en el cargo al tener 33 semanas de embarazo se vulneró de manera evidente su derecho a la estabilidad laboral; no obstante, a pesar de que solicitó en su recurso de apelación que la Sala de la Corte Provincial se pronuncie respecto de la vulneración de dicho derecho, la Sala bajo el único argumento de que su estado de gestación fue posterior a la fecha en la que se dictó la resolución que dispuso la supresión de partidas, negó la protección de sus derechos. Todo esto, sin considerar que la resolución en la cual se dispuso la supresión de su partida, si bien fue dictada el 14 de febrero de 2014, surtió efecto más de un año después de dicha fecha, a raíz de su notificación el día 25 de febrero de 2015, cuando la accionante contaba con 33 meses de embarazo.

Además, sostiene que tanto las decisiones de primera como de segunda instancia violaron sus derechos constitucionales al valorar de manera inadecuada los documentos presentados en el proceso, en los cuales se detalla cronológicamente que la accionante no pertenecía a la Dirección Provincial de Educación Hispana de Cañar, a la cual hace referencia la partida suprimida, toda vez que habría sido transferida a la Coordinación Zonal 6 el 25 de marzo de 2014, situación por la que considera que la supresión de partida de la Dirección Provincial de Educación Hispana de Cañar no le era aplicable al momento de su notificación.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

La accionante señala la vulneración de varios derechos y principios constitucionales, pero en base a los argumentos expresados en su demanda se puede comprender que la legitimada activa considera principalmente vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I, 82 y 75 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

La accionante solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

- 1.- Se declare la existencia de un acto ilegal e ilegítimo que ha vulnerado y vulnera derechos consagrados en la Constitución de la República.
- 2.- Se ordene la reparación integral, material e inmaterial de los Derechos que han sido vulnerados, disponiendo:
- 3.- El reintegro inmediato al puesto del que he sido cesada y el consecuente pago de las remuneraciones por todo el tiempo que he dejado de percibir, hasta la fecha en que sea reincorporada a dicho puesto, más los intereses computados a la máxima tasa legal hasta el momento de mi efectiva reincorporación.
- 4.- El derecho a la Lactancia y Maternidad que por ley me corresponden y he sido afectada.
- 5.- Se respete mi derecho a la estabilidad laboral y se me devuelva mi nombramiento definitivo como funcionaria pública, en las mismas condiciones en las que he venido desempeñando mis funciones, en la Dirección Distrital 03D01 Azogues-Biblian-Deleg Educación, en la unidad: Planificación. Puesto: Analista Distrital de Planificación 2, Denominación: Servidor Público 2, Lugar de trabajo: Azogues-Cañar.
- 6.- Y al que las sentencias y autos de la Corte Constitucional tengan el carácter de definitivo, obligatorio e inapelable; de igual forma a los derechos conexos a estos derechos constitucionales.

Por lo tanto, se deje sin efecto alguno la sentencia expedida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar, expedida el miércoles 26 de agosto de 2015 dentro del juicio n.- 03203-2015-00916 (Acción de Protección) y que fuera notificada a las partes el mismo 26 de agosto de 2015 a las 16h55.

Contestación a la demanda

Mediante providencia dictada el 8 de noviembre de 2016, la doctora Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, y convocó a las partes a audiencia pública disponiendo que los señores jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar en el término de 5 días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Con oficio N.º 0467-2016-CC-WMA-JC del 10 de noviembre de 2016 se notificó a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar con la providencia dictada el 8 de noviembre de 2016, no obstante, hasta la presente fecha los demandados no han presentado el informe de descargo solicitado por la doctora Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora.

Audiencia pública

Mediante providencia dictada el 9 de noviembre de 2016, la doctora Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora convocó para el 23 de noviembre de 2016 la realización de la audiencia pública, la misma que se llevó a cabo en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional, con la presencia de la accionante: la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo y su abogado, doctor Hugo Ajila Mora; la abogada Ruth Averos Jaramillo, como representante de la Procuraduría General del Estado Regional del Azuay. La parte accionada no se presentó a la audiencia pública pese a ser debidamente notificada.

Dentro de la audiencia pública se efectuaron las siguientes intervenciones:

Parte accionante

Doctor Víctor Hugo Ajila Mora en calidad de abogado defensor de la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo:

Señala que a través de la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, al no considerar y ponderar los derechos que estaban sometidos a su conocimiento, discusión y análisis, vulneró los derechos constitucionales de la legitimada activa, esto debido a que se limitó a mencionar que por el hecho de suprimirse la Dirección Provincial Hispana de Educación de Cañar le correspondía a la legitimada activa dejar el cargo que ocupaba.

Expresa que la Sala en sentencia no hizo ninguna valoración de la presunta o posible vulneración de derechos que existió cuando ellos conocían el caso, lo único que hicieron fue limitarse a hacer una relación cronológica de ciertos hechos para valorar y llegar a conclusiones apresuradas y subjetivas.

Menciona que dentro del proceso no se ha tomado en cuenta que la legitimada activa, al momento de efectivizar la supresión de partidas ya no pertenecía a la

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

La accionante señala la vulneración de varios derechos y principios constitucionales, pero en base a los argumentos expresados en su demanda se puede comprender que la legitimada activa considera principalmente vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal I, 82 y 75 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

La accionante solicita a la Corte Constitucional lo siguiente:

- 1.- Se declare la existencia de un acto ilegal e ilegítimo que ha vulnerado y vulnera derechos consagrados en la Constitución de la República.
 - 2.- Se ordene la reparación integral, material e inmaterial de los Derechos que han sido vulnerados, disponiendo:
 - 3.- El reintegro inmediato al puesto del que he sido cesada y el consecuente pago de las remuneraciones por todo el tiempo que he dejado de percibir, hasta la fecha en que sea reincorporada a dicho puesto, más los intereses computados a la máxima tasa legal hasta el momento de mi efectiva reincorporación.
 - 4.- El derecho a la Lactancia y Maternidad que por ley me corresponden y he sido afectada.
 - 5.- Se respete mi derecho a la estabilidad laboral y se me devuelva mi nombramiento definitivo como funcionaria pública, en las mismas condiciones en las que he venido desempeñando mis funciones, en la Dirección Distrital 03D01 Azogues-Biblian-Deleg Educación, en la unidad: Planificación. Puesto: Analista Distrital de Planificación 2, Denominación: Servidor Público 2, Lugar de trabajo: Azogues-Cañar.
 - 6.- Y al que las sentencias y autos de la Corte Constitucional tengan el carácter de definitivo, obligatorio e inapelable; de igual forma a los derechos conexos a estos derechos constitucionales.
- Por lo tanto, se deje sin efecto alguno la sentencia expedida por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar, expedida el miércoles 26 de agosto de 2015 dentro del juicio n.- 03203-2015-00916 (Acción de Protección) y que fuera notificada a las partes el mismo 26 de agosto de 2015 a las 16h55.

Contestación a la demanda

Mediante providencia dictada el 8 de noviembre de 2016, la doctora Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa, y convocó a las partes a audiencia pública disponiendo que los señores jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar en el término de 5 días presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.

Con oficio N.º 0467-2016-CC-WMA-JC del 10 de noviembre de 2016 se notificó a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar con la providencia dictada el 8 de noviembre de 2016, no obstante, hasta la presente fecha los demandados no han presentado el informe de descargo solicitado por la doctora Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora.

Audiencia pública

Mediante providencia dictada el 9 de noviembre de 2016, la doctora Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora convocó para el 23 de noviembre de 2016 la realización de la audiencia pública, la misma que se llevó a cabo en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional, con la presencia de la accionante: la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo y su abogado, doctor Hugo Ajila Mora; la abogada Ruth Averos Jaramillo, como representante de la Procuraduría General del Estado Regional del Azuay. La parte accionada no se presentó a la audiencia pública pese a ser debidamente notificada.

Dentro de la audiencia pública se efectuaron las siguientes intervenciones:

Parte accionante

Doctor Víctor Hugo Ajila Mora en calidad de abogado defensor de la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo:

Señala que a través de la sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, al no considerar y ponderar los derechos que estaban sometidos a su conocimiento, discusión y análisis, vulneró los derechos constitucionales de la legitimada activa, esto debido a que se limitó a mencionar que por el hecho de suprimirse la Dirección Provincial Hispana de Educación de Cañar le correspondía a la legitimada activa dejar el cargo que ocupaba.

Expresa que la Sala en sentencia no hizo ninguna valoración de la presunta o posible vulneración de derechos que existió cuando ellos conocían el caso, lo único que hicieron fue limitarse a hacer una relación cronológica de ciertos hechos para valorar y llegar a conclusiones apresuradas y subjetivas.

Menciona que dentro del proceso no se ha tomado en cuenta que la legitimada activa, al momento de efectivizar la supresión de partidas ya no pertenecía a la

Dirección Provincial Hispana de Educación de Cañar, sino al Distrito Azogueš-Biblián-Déleg con partida presupuestaria y funciones determinadas, traslado que tuvo lugar luego de informes previos y de haberse agotado todo el procedimiento administrativo previsto en la ley.

Aduce que hay dos momentos en los que se vulneran los derechos constitucionales de la accionante: primero al notificar la supresión de su partida cuando esta contaba con 33 semanas de gestación; y segundo, al realizar el pago de la indemnización correspondiente a la supresión de su partida, varios meses después de ser cesada en el cargo, siendo la indemnización pagada en julio de 2015, es decir 5 meses después de producida la primera afectación de los derechos de la ingeniera Salinas.

Por último, solicita que en sentencia se declare la vulneración de los derechos expresados en su demanda, así como se disponga la reparación integral de los derechos afectados a la ingeniera Salinas, entre ellos la reparación económica y el reintegro a su puesto de trabajo en el Distrito Educativo Azogues-Biblián-Déleg, más no a la Dirección Provincial Hispana de Educación de Cañar, dado que la misma dejó de existir.

Tercero interesado

Abogada Ruth Averos Jaramillo como representante de la Procuraduría General del Estado Regional del Azuay:

De fojas 104 a 107 del expediente de acción extraordinaria de protección consta el escrito presentado por la abogada Marisol Mesa Pinzón, Directora Regional del Azuay de la Procuraduría General del Estado, en el que legitima la intervención efectuada por la abogada Ruth Averos Jaramillo; los argumentos presentados en la audiencia efectuada el 23 de noviembre de 2016 son los siguientes:

Menciona que en el ejercicio del patrocinio del Estado le corresponde determinar si las causas que les ocupa cumplen o no con los presupuestos básicos de procedibilidad determinados tanto en la Constitución de la República como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Manifiesta que, en la especie, las resoluciones de supresión de partidas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales junto con el Ministerio de Educación,

cumplen con lo prescrito en el artículo 60 de la Ley Orgánica del Servicio Público, esto bajo los principios de racionalización, priorización, optimización y funcionalidad, respondiendo a instancias de diagnóstico y evaluación.

A su parecer, la supresión de partida de la accionante no vulnera sus derechos constitucionales, ya que, a la fecha de emisión de esta resolución, la accionante no se encontraba en estado de gravidez, por lo tanto, no existió discriminación alguna.

Menciona, además, que la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada, ya que en la misma se hace un análisis cronológico de los hechos que alega la accionante, mismos que se encuentran desvirtuados por los informes emitidos por el Ministerio de Educación y fueron valorados por el tribunal al momento de emitir su sentencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal e y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo, se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibidem que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente y en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha reiterado en varios pronunciamientos, la Corte Constitucional por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales y la vulneración de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra decisiones judiciales, en los cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución. Mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo respeten los derechos de las partes procesales.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

Con respecto de las actuaciones jurisdiccionales en el contexto de procesos ordinarios, cabe aclarar que esta Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la corrección en la aplicación de la norma infraconstitucional; la valoración de las pruebas procesales, exceptuando la obtención y actuación probatoria según el artículo 76 numeral 4 de la Norma Suprema; así como tampoco tiene potestad para conocer y sancionar supuestas lesiones a bienes jurídicos protegidos.

Determinación de los problemas jurídicos

De conformidad con las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República le conceden a la Corte Constitucional del Ecuador, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, y en observancia del principio *iura novit curia*, cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los mismos, este Organismo, a pesar de que la accionante impugnó y solicitó únicamente que se deje sin efecto la sentencia dictada el 26 de agosto de 2015 por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar, realizando una

lectura integral de los argumentos de la demanda, observa que en sus argumentos se sostiene que las vulneraciones de derechos constitucionales habrían tenido origen en la primera instancia, con lo cual, considera necesario analizar, además de la sentencia dictada por la Corte Provincial de Cañar, la sentencia dictada el 22 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar¹.

Con las consideraciones anotadas y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, esta Corte Constitucional establece los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia del 26 de agosto de 2015, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y con ello el derecho a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 numeral 7 literal I y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente?
2. La sentencia dictada el 22 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar, ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República?

¹La Corte Constitucional del Ecuador ha dictado varios fallos dentro de los cuales en virtud del principio *iura novit curia*, conoció aspectos que no fueron demandados por las partes procesales, inclusive en decisiones judiciales no impugnadas directamente en la acción extraordinaria de protección presentada, pero en las cuales se advirtió vulneraciones a derechos constitucionales, conforme se observa a continuación: Sentencia No. 010-10-SEP-CC, "Si bien es cierto que las consideraciones citadas previamente serían suficientes para atender los argumentos esgrimidos por las partes y desechar la acción extraordinaria de protección interpuesta, no lo es menos que en virtud del principio *iura novit curia*, –el juez conoce el derecho– esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales". Sentencia No. 022-10-SEP-CC "Ahora bien, más allá de lo expuesto, debe quedar en claro que si esta Corte Constitucional identifica otras presuntas vulneraciones a derechos constitucionales o debido proceso en la sustanciación del proceso judicial, se radica plenamente la competencia a través de la acción extraordinaria de protección." Sentencia No. 047-12-SEP-CC, en la sentencia la Corte realiza una revisión del proceso con el objeto de verificar la existencia de vulneración a derechos constitucionales e incluso retrotrae el proceso hasta la etapa en que se genera la vulneración. Sentencia No. 039-13-SEP-CC, en la sentencia la Corte al analizar si hubo violaciones a derechos constitucionales en la decisión impugnada, encontró que los mismos se habían realizado desde la primera instancia al no haber citado al actor de manera correcta, por lo que resolvió dejar sin efecto alguno todo lo actuado a partir de la providencia de calificación y citación de la demanda. Sentencia No. 088-13-SEP-CC, en la sentencia la Corte hace uso del principio *iura novit curia*, contrastando lo resuelto por el juez de primera instancia sin que sea aquella la decisión impugnada. Sentencia No. 093-14-SEP-CC, en la sentencia la Corte encuentra que puede existir una vulneración a derechos no invocados por el accionante y realiza la siguiente argumentación: "En el libelo de la demanda, el accionante sostiene que las decisiones judiciales impugnadas vulneran su derecho constitucional al trabajo, sin embargo, previo a hacer referencia a este derecho, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en aplicación del principio *iura novit curia* que establece que: 'La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional', estima pertinente analizar si las sentencias judiciales impugnadas cumplieron el presupuesto constitucional de motivación, así como el derecho a la dignidad humana". Sentencia No. 114-14-SEP-CC, en el caso la Corte determinó que a la accionante se le vulneró su derecho a la verdad por cuanto las diligencias procedimentales desde la muerte de su hijo, no se realizaron de acuerdo al procedimiento establecido, por tanto realizó una revisión del proceso y de las diligencias del levantamiento del cadáver.

3. La decisión de la autoridad administrativa de cesar en el cargo a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo de manera definitiva, en virtud de lo dispuesto por la Resolución N.º MRL-2014-0021-A dictada por el Ministerio de Relaciones Laborales el 14 de febrero de 2014, ¿vulneró los derechos y principios que garantizan la igualdad de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, entre los cuales se encuentran su derecho a recibir atención prioritaria y estabilidad, previstos en los artículos 35, 43 y 332 de la Constitución de la República?

Desarrollo de los problemas jurídicos planteados

1. La sentencia del 26 de agosto de 2015, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y con ello el derecho a la seguridad jurídica previstos en los artículos 76 numeral 7 literal 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador, respectivamente?

De la lectura de la demanda se evidencia que, a criterio de la accionante la sentencia dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar del 26 de agosto de 2015, vulneró varios derechos y principios constitucionales, no obstante, los argumentos expuestos en la demanda y en la audiencia pública se centran principalmente en resaltar la falta de motivación del fallo, por considerar que los jueces de la Corte Provincial no argumentaron de manera lógica su decisión, al pasar por alto en su sentencia dos aspectos fundamentales: el primero, la vulneración de sus derechos a la estabilidad laboral e igualdad ocasionada por la supresión de su partida presupuestaria mientras se encontraba en estado de gestación; y el segundo, la falta de análisis respecto de los documentos en los que se detalla cronológicamente que la accionante no pertenecía a la Dirección Provincial de Educación Hispana de Cañar al momento de ser notificada con la Resolución N.º MRL-2014-0021-A de supresión de partidas, lo cual impedía que sus efectos le sean aplicables.

Esta Corte ha expresado que la motivación tiene una relación directa con el derecho a la tutela judicial efectiva, así como con el derecho a la seguridad jurídica en tanto “evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados; de ahí que a través de este principio, todas las autoridades públicas tengan el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que adoptan se adecúen a preceptos

constitucionales, legales y/o jurisprudenciales”², en tal sentido, por su estrecha relación y considerando que la accionante, además de la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ha alegado en su demanda la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, la Corte considera pertinente analizar dichos derechos de manera conjunta en el presente problema jurídico.

El artículo 76 de la Constitución de la República consagra el derecho al debido proceso, catalogándolo como una serie de garantías básicas que deben cumplirse dentro de los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, cuyo objetivo radica principalmente en:

... el desarrollo de un procedimiento que de un resultado justo, equitativo e imparcial, afin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa, y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento³...

Dentro de las garantías previstas por el derecho al debido proceso, encontramos la de motivar las decisiones emanadas del poder público, consagrada en nuestra Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal I, en el cual se establece que:

... 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 089-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1848-13-EP, estableció que:

la motivación no se agota en la referencia a disposiciones jurídicas y antecedentes del caso, al contrario la motivación debe ser formulada a través de la correlación de las premisas relevantes para resolver un caso, dentro de la cual se observe el análisis intelectual efectuado por la autoridad judicial, lo cual deberá guardar relación con la conclusión final a la que la autoridad judicial arribe, evitando toda forma de arbitrariedad y discrecionalidad ilegítima en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 061-15-SEP-CC, caso N.º 1661-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 018-14-SEP-CC, caso N.º 1097-13-EP.

En razón de la jurisprudencia constitucional citada, se evidencia que la motivación establece la exigencia de que la autoridad judicial exteriorice el análisis seguido para adoptar su decisión. Razón por la cual, la Corte Constitucional ha establecido tres requisitos a ser cumplidos de manera indispensable por las decisiones judiciales, para considerar que las mismas se encuentran debidamente motivadas:

- a) **Razonabilidad**, el cual implica que la decisión se encuentre fundamentada en principios y normas constitucionales, referentes tanto a la competencia como a la naturaleza de la acción b) **Lógica**, en el sentido de que la decisión se encuentre estructurada de forma sistemática, en la cual las premisas que la conforman mantenga un orden coherente y, c) **Comprensibilidad**, requisito que exige que todas las decisiones judiciales sean elaboradas con un lenguaje claro y sencillo, que permita su efectivo entendimiento por parte del auditorio social⁴.

Previo a determinar si los requisitos antes expuestos se encuentran cumplidos, es preciso mencionar que el campo de análisis dentro de la presente causa se sitúa en el recurso de apelación planteado dentro de la acción de protección N. 0916-2015, por lo que el deber de motivar de los jueces de apelación se rige además de por las normas del debido proceso, por los principios y normas que estructuran este tipo de acciones, en las que se persigue garantizar los derechos de los ciudadanos en la mayor medida posible.

Tratándose de un recurso de apelación, lo que correspondía determinar a la Sala de Jueces Provinciales era si el recurso fue debidamente planteado y, en base a las alegaciones de las recurrentes, determinar si la sentencia de primera instancia fue dictada en observancia de las normas que regulan este tipo de procesos y en estricto apego del contenido de los derechos constitucionales.

Bajo este esquema de fuentes normativas y jurisprudenciales, la Corte Constitucional procede a realizar el test de motivación bajo el cumplimiento de los tres parámetros establecidos: razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Razonabilidad

Dentro del test de motivación, el análisis de *razonabilidad* debe ser entendido como un juicio de adecuación de la resolución judicial respecto a los principios y

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 086-16-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0476-13-EP.

normas consagrados por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, la Corte Constitucional tiene la tarea de identificar si los juzgadores fundamentaron su decisión y construyeron su criterio sobre la base de las fuentes del derecho inherentes a la naturaleza de la causa.

De esta manera, a través del examen de *razonabilidad* necesariamente se debe constatar la identificación por parte de los jueces de las normas que les conceden competencia dentro del caso concreto; además, se debe verificar que las disposiciones normativas invocadas en la decisión judicial se relacionen a la naturaleza y objeto de la controversia, de esta forma se tendrá certeza respecto de las fuentes del derecho que han dado lugar a la decisión judicial y se podrá establecer si se trata de una sentencia razonable.

Tal como se mencionó en los párrafos precedentes, nos encontramos ante una sentencia en la cual se resolvió un recurso de apelación proveniente de una acción de protección; en ese sentido, le corresponde identificar a la Corte Constitucional, si los jueces de la Corte Provincial utilizaron como fuentes de su competencia y decisión las normas atinentes a este tipo de garantía jurisdiccional.

De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte observa que los jueces de la Corte Provincial de Justicia en su considerando primero, expresan que la Sala es competente para conocer el recurso de apelación planteado en virtud de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el contenido del artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En cuanto a las fuentes utilizadas para resolver el litigio, se puede observar que en el considerando tercero de la sentencia que se analiza, la Corte Provincial hace mención al artículo 86 de la Constitución de la República, el cual regula la legitimación activa y el procedimiento a seguirse dentro de las garantías jurisdiccionales. En el mismo considerando se hace mención al artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el cual se detalla la finalidad de las garantías jurisdiccionales, siendo una de ellas la acción de protección.

Más adelante, en el considerando séptimo se identifican varias normas que a consideración de los jueces sirvieron como fundamento para resolver el conflicto traído a su conocimiento, entre las cuales se citan los artículos 10, 33, 35, 43, 75, 88, 325, 333 de la Constitución de la República; los artículos 23 literal e y 60 de

la Ley Orgánica de Servicio Público; el artículo 104 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público; 153 y 154 del Código de Trabajo; 115 del Código de Procedimiento Civil; los artículos 23 y 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros; todas estas normas relacionadas con la naturaleza del problema jurídico planteado por la accionante, así como principios y derechos constitucionales cuya protección puede ser observada dentro de este tipo de garantía.

De lo antes expuesto se deriva que existió la debida mención de las normas que regulan la competencia dentro de una acción de protección, así como las normas inherentes al conflicto que se resuelve dentro de la sentencia, con lo cual se puede considerar que la decisión judicial ha identificado las fuentes del derecho que sustentan su decisión, dotando de razonabilidad a la sentencia impugnada.

Lógica

El requisito de la lógica debe entenderse como la coherencia de las conclusiones jurídicas respaldadas por las premisas que componen la resolución, vinculadas por medio de juicios establecidos en base a reglas. La lógica complementa el requisito de la razonabilidad, en cuanto permite que las fuentes jurídicas sean aplicadas en el caso concreto en un esquema argumentativo concatenado, evitando que las conclusiones sean incoherentes con sus respectivas premisas, lo cual es fundamental como ejercicio de motivación.

En este punto, y para más adelante poder determinar si la decisión impugnada guardó o no la debida coherencia entre las premisas de hecho y de derecho, corresponde a esta Corte aclarar que la jurisprudencia vinculante más reciente del Organismo, ha especificado cómo debe ser realizado el análisis de una acción de protección por parte de los jueces constitucionales, para que se pueda considerar que esta guarda coherencia con la naturaleza de dicha garantía, así ha determinado que:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de,

los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido⁵.

En el presente caso, al ser el objeto de estudio la sentencia dictada dentro de un recurso de apelación de una acción de protección, lo que corresponderá identificar a la Corte Constitucional es, si los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar resolvieron el recurso presentado en la causa, observando su obligación como jueces constitucionales, es decir si realizaron un profundo análisis acerca de la real **existencia de la vulneración de derechos constitucionales**, en base a la real ocurrencia de los hechos del caso en concreto.

Dentro de la sentencia sometida a análisis, como primer presupuesto fáctico sobre el cual la Sala se pronuncia en sentencia, nos referiremos al considerando quinto, en el cual se señala que la petición concreta de la demandante fue que se declare la ilegitimidad y arbitrariedad en la que incurrió el Ministerio de Educación a través de sus autoridades al emitir la acción de personal N.º 0026 del 25 de febrero de 2015 que ordenó cesar definitivamente en sus funciones a la señora Salinas Quevedo Lourdes Julieta a causa de la supresión de su puesto de servidora pública 2 del Distrito Educativo 03D01 Azogues-Biblián-Déleg.

Para valorar el antes mencionado presupuesto de hecho, la Sala realiza un examen de la prueba documental introducida al proceso y analiza de manera cronológica los actos administrativos que dieron lugar a la supresión de 1385 puestos en las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. Habiendo examinado la documentación, la Sala concluye que existieron los informes y procedimientos administrativos necesarios para determinar que dichas partidas debían ser suprimidas y que consta de manera clara en dichos documentos que el puesto de la accionante debía ser suprimido. En adelante, la Sala revisa las normas del servicio público que facultan al ministerio a realizar dicha supresión de partidas y establece que la acción de supresión de cargos efectivizada por el Ministerio de Relaciones Laborales, tuvo lugar en ejercicio de su competencia y facultades concedidas por la Ley y Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo cual establece que dicha supresión no transgrede de manera alguna la regulación correspondiente.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, dentro del caso N.º 0530-10-JP.

En base a dichos argumentos, la Sala concluye que no se puede atacar como ilegal o ilegítima a dicha decisión, es decir “no existe acto ilegal o ilegítimo” de parte de la autoridad accionada, y por lo tanto estima que el ingreso de la actora a la entidad accionada como su salida, responden a un proceso legal efectivizado por la entidad reclamada, por lo que niega la posibilidad de que esta sea reintegrada a su lugar de trabajo, correspondiéndole únicamente a la autoridad cumplir con la indemnización dispuesta en el artículo 104 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, prevista para los casos de supresión de partidas.

De lo antes mencionado, la Corte Constitucional en observancia del presupuesto relacionado a la lógica puede destacar que, si bien la Sala situó un presupuesto de hecho sobre el cual pronunciarse y aplicó al mismo las normas que consideraba pertinentes para la resolución de la alegación del accionante, las normas a las que hace referencia y las conclusiones a las que arriba en base a la aplicación normativa, se circunscriben en el ámbito de la legalidad del acto mediante el cual se cesó en sus funciones a la accionante, sin elaborar argumentación alguna respecto de si dicho acto generó o no afectaciones en la esfera constitucional de sus derechos constitucionales, decisión que se aleja de la normativa constitucional que rige las acciones de protección y que también fue invocada por la propia judicatura cuando identificó las normas en las cuales fundaría su decisión, pero finalmente no aplicó a los supuestos de hecho.

La Corte Constitucional del Ecuador en su jurisprudencia más reciente ha desarrollado el objeto de las acciones de protección y ha determinado de manera concluyente que dentro de una garantía jurisdiccional de esta naturaleza, los jueces carecen de facultad para revisar la legalidad de un determinado acto, negándose así la posibilidad de que dentro de las acciones de protección, ya sea en primera instancia o a través del recurso de apelación, se declare la existencia o inexistencia de vulneraciones de derechos constitucionales únicamente en base de la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional. Esta limitación a los jueces constitucionales, se realiza considerando que su injerencia en exámenes de legalidad implicaría exceder los límites establecidos para la justicia constitucional, la cual no pretende sustituir los mecanismos de protección previstos en la justicia ordinaria⁶.

Si partimos de que la lógica de un fallo se expresa en la aplicación de la normativa pertinente a los presupuestos de hecho y que de dicha aplicación se

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PIO-CC, dentro del caso N.º 0530-10-JP.

debe derivar la solución del problema jurídico del caso, en la sentencia que se analiza, y respecto del primer presupuesto identificado, se puede apreciar que la Sala, lejos de aplicar la normativa constitucional en materia de acción de protección y cotejar el contenido de los derechos de la servidora pública con el presupuesto de hecho para resolver la acción, ha realizado un examen de legalidad del caso, concluyendo que la cesación del cargo de la accionante no fue un acto ilegal. Es decir, arribando a una conclusión alejada de la naturaleza jurídica de la acción en la cual se pronuncia y desconociendo las competencias atribuidas a la Sala como tribunal de alzada, situación que denota la ausencia de lógica en el fallo.

En el considerando sexto de la sentencia analizada, la Corte Provincial evalúa el segundo aspecto reclamado por la accionante, esto es la vulneración en el derecho a la estabilidad laboral ocasionada por el ministerio demandado con la supresión de su partida y consecuente cesación de funciones durante su estado de gestación. Para resolver esta alegación, la Sala elabora una cronología de los actos administrativos, siendo un hecho probado el que el 14 de febrero de 2014, el doctor José Francisco Vacas Dávila emitió la Resolución N.º MRL-2014-0021-A con la supresión de partidas y esta se hizo efectiva el 28 de febrero del 2015, es decir un año después de emitida. A decir de las autoridades demandadas la tardanza en la notificación ocurrió debido a que ciertos funcionarios, como la accionante, propiciaron una permanencia forzada en la institución.

En base a la alegación de la accionante, la cronología del caso y la contestación dada por las autoridades demandadas, la Corte Provincial se pronunció indicando que, si bien la estabilidad está garantizada por los artículos 229 numeral 2 y 332 de la Constitución de la República, así como el artículo 7 literal d del Protocolo de San Salvador, de la misma forma que en el artículo 23 literal a de la Ley Orgánica de Servicio Público, la supresión de partidas está prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento bajo los principios de racionalización, priorización, optimización y funcionalidad, respondiendo a instancias de diagnóstico y evaluación; en el presente caso, ha quedado determinado que la permanencia de la señora Lourdes Salinas Quevedo en la institución fue forzada, pues se logró a través de un traslado administrativo que evitó su notificación inmediata y consecuente salida de la institución.

Para aclarar lo referente a la permanencia de la accionante en la institución, en la demanda de acción extraordinaria de protección, se aclara que el 25 de marzo de 2014 la accionante fue transferida a la Coordinación Zonal N.º 6 de Educación con

el puesto de servidor público 2, transferencia que fue efectuada a través de la acción de personal N.º 0000105, en la cual se aclaraba que: “se extiende la presente acción de personal a favor de la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo, por reforma del distributivo de sueldos, en la que se pasa presupuestariamente de la EOD 0103 a la EOD0009”, así mismo se menciona que el traspaso se debe a un informe de implementación del “nuevo modelo de gestión educativa en las estructuras orgánicas de la coordinación de educación Zona 6”, del 21 de enero de 2014. Más adelante, con la acción de personal N.º 1259-UATH del 1 de noviembre de 2014, se traspasa la partida presupuestaria de la accionante desde la Coordinación Zonal N.º 6 hacia el Distrito 03D01 en donde se le asignan las funciones de analista distrital de planificación 2.

En este segundo elemento de análisis, se observa que la Corte Provincial consideró que el cambio administrativo de la accionante al ser “forzado” no impedía que la institución haga efectiva la supresión de su partida. No obstante, esta conclusión presenta algunas complicaciones para ser asumida como un argumento coherente. En primer lugar, no se explica por qué razón se asume que la servidora pública forzó su permanencia en la institución, cuando sus traslados de partidas presupuestarias y acciones de personal, como se ha descrito en el párrafo precedente, fueron ordenados mediante actos administrativos emitidos por la propia institución demandada; y en segundo lugar, parecería ser que la Corte Provincial centra su análisis en las razones por las que el cambio de partida de la accionante no podían impedir que sea cesada en sus funciones, mas no, en cómo el embarazo de la accionante podría incidir en dicha cesación, lo cual constituía el problema principal a ser resuelto en la causa.

En términos generales se puede observar que las transferencias de las partidas presupuestarias de la accionante se efectuaron en base a actos administrativos e informes elaborados por las autoridades del ministerio demandado. Ahora bien, el análisis respecto de si dichos actos e informes fueron emitidos en cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento y la Ley Orgánica del Servicio Público, o si dichas normas autorizaban que una funcionaria, cuya partida había sido suprimida pero no notificada, podía ser sujeto de una transferencia de partidas, es un análisis que merece una interpretación y justificación legal propia de los órganos ordinarios encargados de resolver conflictos jurídicos en materia contencioso administrativa; no obstante, en la sentencia que se analiza observamos que los jueces de la Corte Provincial cuestionaron la legalidad de los actos de transferencia de partidas y los catalogaron como “forzados” e imputables a la accionante, hecho en el cual la

Corte Provincial apoya la conclusión de que los derechos de la accionante como mujer embarazada no habrían sufrido afectación alguna.

Los jueces constitucionales, se encontraban obligados a evaluar si los derechos que protegen a las mujeres embarazadas fueron vulnerados en el presente caso y cotejarlos con la supresión de la partida presupuestaria de la accionante; no obstante, dicho análisis es inexistente en la sentencia en cuestión. Si bien, en los primeros incisos del considerando séptimo, la Corte Provincial realiza ciertas afirmaciones que parecerían intentar dilucidar la incidencia de los hechos con los derechos laborales de la accionante, estas afirmaciones en realidad constituyen refuerzos del examen de legalidad de la Resolución N.º MRL-2014-0021A en la que se dispuso suprimir su partida. Es así que se menciona que la Resolución del 14 de febrero de 2014 se encontraba vigente al momento de formular esta acción, pues no obra de autos la declaratoria de inconstitucionalidad ni ilegalidad de la misma en virtud de algún recurso interpuesto ante la Corte Constitucional; y por lo tanto, sostiene que no se ha justificado que a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo se le esté privando del derecho del trabajo arbitrariamente, pues el Ministerio de Educación, luego de los informes correspondientes ha solicitado al Ministerio de Relaciones Laborales, emita la aludida resolución dentro de la normatividad vigente.

En cuanto al derecho a la igualdad y no discriminación, encontramos pronunciamientos en los incisos 7.3 y 7.4 del considerando séptimo (sic)⁷ de la sentencia analizada y observamos que se cita el artículo 10 de la Norma Suprema en cuyo numeral 2 se consagra el principio de igualdad con el cual deben ejercerse los derechos; al concepto aportado por los organismos internacionales en relación a la discriminación; a la atención prioritaria que merecen las mujeres que se encuentran en estado de gestación de acuerdo con el artículo 35 y 43 de la Constitución de la República; y la prohibición de despido respecto de las mujeres embarazadas contenida en los artículos 153 y 154 del Código de Trabajo. Al momento de dilucidar si la cesación del cargo de la accionante al estar embarazada constituyó un acto discriminatorio, la Sala menciona lo siguiente:

la accionante Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo, argumenta también en su pretensión la transgresión de derechos esenciales por **discriminación en razón de su estado de embarazo**, el cual no fue considerado al tiempo que se efectivizó su salida de la Entidad accionada contraviniendo así el artículo 60 de la Ley de Servicio Público, por lo cual la accionante no fue acreedora de los derechos establecidos en la norma invocada;

⁷ En la sentencia analizada existen dos considerandos con la numeración SÉPTIMO, por tal razón hemos distinguido a uno de ellos como SÉPTIMO (sic).

razonamiento que carece de sustento real y legal, en razón de que, conforme obra en el expediente su estado de gestación fue posterior a la fecha en la que entró en vigencia la Resolución que dispone la supresión de partidas e inmediata salida de sus puestos de trabajo a los funcionarios constantes en el listado tantas veces referido.

Del argumento brindado por la Sala se colige que, el hecho de que el estado de gestación de la demandada sea posterior al momento en que se dictó la resolución a través de la cual se suprimió su partida, es elemento suficiente para negar que dicha resolución encierre un acto discriminatorio en contra de la accionante por su estado de embarazo. Ahora bien, nada se menciona respecto del acto de notificación de cesación de sus funciones, la cual sí tuvo lugar durante su período de gestación. En este punto, es importante distinguir dos momentos, el primer momento, el 14 de febrero de 2014 en el cual se emitió la resolución de supresión de partidas y el segundo momento, es la notificación de la cesación en su cargo el 25 de febrero de 2015, esta distinción no es clara en la presente sentencia, negándose la vulneración de derechos constitucionales a la accionante sin estimar que al momento en el que fue suprimida de su cargo existía un hecho probado que era el estado de gestación, estado que incluso fue notificado a las autoridades del ministerio, antes de que se realice dicha notificación.

En el presente caso, esta Corte considera que son muchos los elementos que la Sala de apelación deja inconclusos para considerar que se resolvió con lógica el problema jurídico llevado a su conocimiento, en primer lugar en ningún momento la Sala esclarece sobre qué acto de la administración se pronuncia, pues indistintamente se refiere a la resolución y a su notificación, cuando estos son dos actos que se producen en momentos distintos y bajo circunstancias diferentes; por otro lado, existe un pronunciamiento general respecto de la legalidad de la supresión de partida de la accionante, con lo cual, como mencionamos en párrafos precedentes, la Sala llegó a conclusiones alejadas del objeto de las normas constitucionales que citó para resolver el recurso. En cuanto a la protección de los derechos de la accionante por su estado de embarazo, la argumentación resulta incompleta, pues la única alegación sostenida por la Sala para afirmar que no correspondía declarar la vulneración de los derechos de estabilidad laboral y no discriminación fue que el embarazo de la funcionaria cesada en el cargo fue posterior a la fecha de emisión de la Resolución N.º MRL-2014-0021, sin cotejar dichos derechos con el hecho de que la notificación de la resolución se efectuó cuando la accionante tenía 33 semanas de embarazo.

La deficiencia en el análisis de los elementos parecería insinuar que basta con que un acto administrativo sea dictado en cumplimiento de los requisitos

exigidos por ley para que su vigencia deba ser protegida con mayor rigurosidad que los derechos de una mujer embarazada. En el presente caso, la Corte Provincial asimiló la legalidad de la resolución a través de la cual se suprimían varias partidas presupuestarias con la constitucionalidad del acto mediante el cual se hizo efectiva dicha supresión, sin valorar que existía una circunstancia de hecho que cambió y que era un factor determinante a la hora de analizar la vulneración de derechos constitucionales, como lo es el embarazo. Lo antes expuesto, hace que la Corte Constitucional encuentre fallas en la lógica de la decisión, más aun considerando que las mujeres embarazadas de acuerdo con los artículos 35 y 43 de la Constitución de la República, citados en reiteradas ocasiones por los jueces provinciales en su sentencia pero no efectivamente aplicados al caso concreto, son sujetos pertenecientes a un grupo de atención prioritaria y como tales merecen el cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto, a través de las garantías jurisdiccionales como lo es la acción de protección.

La acción de protección tiene como fin proteger derechos constitucionales frente a actos u omisiones de una autoridad pública no judicial. En el presente caso, al haberse considerado que no existe vulneración de derechos constitucionales, sin previamente justificar por qué razón era preferible defender la legalidad de dichos actos y no la protección de la estabilidad de la señora accionante en estado de embarazo, deviene en la falta de lógica del fallo impugnado, lo cual deriva en la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, respectivamente.

Comprensibilidad

Finalmente, en lo que se refiere a la comprensibilidad, cabe señalar que este elemento hace referencia al uso de un lenguaje claro por parte de los jueces, a la construcción de una redacción concreta, inteligible, que incluya las cuestiones de hecho y de derecho planteadas y el razonamiento seguido para adoptar determinada decisión, a fin de garantizar a las partes procesales y al conglomerado social, una comprensión efectiva del contenido de las decisiones judiciales.

En el presente caso, podemos indicar que la sentencia analizada no ha permitido a las partes procesales y particularmente al gran auditorio social, comprender claramente las ideas y motivos de la decisión, vinculando las alegaciones de la

accionante con las normas de la acción de protección, circunstancia que la convierte en una sentencia desprovista del requisito de comprensibilidad.

En base a las consideraciones anotadas, este Organismo concluye que al no encontrarse cumplidos los requisitos de la **lógica y comprensibilidad**, la sentencia analizada no cumple con la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y con ello se vulnera, además el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Una vez que esta Corte ha constatado que la sentencia del 26 de agosto de 2015, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar vulneró derechos constitucionales, y al tratarse de un caso en el que se resolvió una garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales, corresponde a este Organismo verificar si, como medida de reparación integral de dicha vulneración, es posible dejar en firme la sentencia de primera instancia.

Lo anterior únicamente es posible si la sentencia de primera instancia no incurrió en la misma u otra vulneración de derechos constitucionales. En el evento que esta Corte evidencie la existencia de vulneraciones de derechos constitucionales en la sentencia de primera instancia, deberá igualmente dejarla sin efecto, y efectuar el correspondiente análisis de las pretensiones de la accionante en la acción de protección que dio origen a las decisiones jurisprudenciales violatorias.

En función de lo expuesto, esta Corte procederá a analizar si en la resolución descrita se vulneraron o no derechos constitucionales, a través del planteamiento del siguiente problema jurídico:

- 2. La sentencia dictada el 22 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 75 de la Constitución de la República?**

Respecto de la sentencia de primera instancia dictada dentro de la acción de protección N.º 0916- 2015, la señora Lourdes Julieta Salinas, si bien no impugnó de manera categórica la decisión, sí expresó en la demanda de acción extraordinaria de protección que: “la juez de primera instancia, de la causa no

protegió mis derechos peor aún el derecho de los niños, niñas y adolescentes, dejándome en total indefensión y sin trabajo...”. En virtud de dicha alegación y al amparo del *iura novit curia*, la Corte Constitucional considera pertinente analizar, si en efecto la decisión impugnada tuteló o no de manera efectiva los derechos alegados por la accionante dentro de la acción de protección N.º 0916-2015, para lo cual corresponde reproducir dicha sentencia en su parte pertinente:

... En el caso en examen, se notificó con la supresión del cargo a la señora Ing. Lourdes Julieta Salinas Quevedo, en fechas 13 y 25 de febrero del 2015, por parte de la señora Directora Distrital Azogues, Biblián- Déleg y Coordinadora de Educación Zona 6, respectivamente, y hasta la fecha no han cubierto la indemnización respectiva; es decir, dividen ese acto único, suprimen la partida presupuestaria pero no indemnizan; aspecto que a claras luces hace ver que es el Estado quien se beneficia por partida doble con este acto, libera un cargo que significaba un peso para su administración pública y también no desembolsa los valores correspondientes, lo que a cualquier entender, no hace sino lesionar parte de los componentes del derecho de trabajo que se encuentran preceptuados en el Art. 325 de la CRE, en clara relación con lo ordenado en el Art. 23 de la LOSEP; esto es que, no se consideró que los derechos del trabajador son irrenunciables, y entre esos derechos está el de recibir la indemnización que habla la norma del Reglamento General de aplicación de la LOSEP. Mas, al estar suprimido el cargo de la accionante, lo único que corresponde es que se cumpla con el pago de la indemnización, y para ello tendrá el Ministerio de Educación que gestionar ese paso para concluir el proceso. Por lo expuesto en las precedentes consideraciones, la suscrita Juez de la Unidad de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con competencia en materia constitucional, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, declara con lugar en parte la acción de protección formulada por Lourdes Julieta Salinas Quevedo; razón por la cual, la suscrita, CONMINA al señor Ministro de Educación Augusto Espinoza Andrade y a las autoridades máximas de la Coordinación Zonal 6 y Distrital Azogues-Biblián- Déleg, realizar las gestiones necesarias para que en el PLAZO DE SESENTA DIAS se proceda con el pago de la indemnización que aún no se lo ha cubierto a la accionante; mismo que, al ser desembolsado y no estar de acuerdo con la cantidad que se ajuste al requerimiento, será reclamado en la forma que preceptúa el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...

Para identificar si las alegaciones sostenidas por la accionante configuran efectivamente una vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, en primer lugar, corresponde identificar cómo la Constitución de la República consagra este derecho y en segundo lugar, exponer el desarrollo jurisprudencial que ha elaborado la Corte respecto de este.

El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

En relación a este derecho, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 0031-14-SEP-CC, determinó que la tutela judicial efectiva:

... constituye un derecho mediante el cual se garantiza a toda persona el acceso oportuno y efectivo a los órganos jurisdiccionales para reclamar sus derechos y obtener de ellos, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, respetando las condiciones y principios procesales según cada caso⁸.

De este modo, la tutela judicial efectiva implica la garantía respecto del acceso a los organismos jurisdiccionales a efectos de ventilar una pretensión jurídica y la actuación diligente de los operadores de justicia en la resolución del caso concreto⁹. Ahora bien, la actuación diligente de los operadores judiciales no implica, necesariamente, brindar fallos favorables a las pretensiones de quienes acuden a la justicia, de allí que al acudir con una demanda ante la justicia también pueda resultar un fallo adverso o desfavorable para el legitimado activo¹⁰.

El Pleno del Organismo ha establecido como contenido esencial de este derecho tres aspectos: “... el primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia”¹¹. En ese sentido, corresponde a esta Corte evaluar dentro de qué aspecto de la tutela judicial efectiva podría incluirse la alegación de la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 031-14-SEP-CC, caso N.º 0868-10-EP.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 187-14-SEP-CC, caso N.º 1193-12-EP.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-14-SEP-CC, caso N.º 1026-12-EP.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 050-15-SEP-CC, caso N.º 1887-12-EP.

De la revisión de la demanda, en el presente caso se verifica que la accionante no sostiene que se le haya impedido acceder a la justicia para presentar los recursos y reclamos que ha considerado pertinentes, así como tampoco ha realizado alegación alguna relativa a la ejecución de la sentencia de primera instancia, lo cual nos permite observar que tanto el primero como el tercer aspecto no revisten materia de discusión en la presente causa.

Ahora bien, considerando que la alegación principal de la accionante respecto de la sentencia dictada el 22 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar gira en torno a falta de protección de los derechos alegados por la accionante en su acción de protección, podemos ver que el cuestionamiento se enmarca en el segundo aspecto del derecho a la tutela judicial efectiva, es decir se encuentra dirigida a cuestionar el estricto cumplimiento de la Constitución y la ley dentro del desarrollo del proceso, objetando la debida diligencia de la Sala al juzgar su acción de protección.

En lo que respecta al segundo parámetro de la tutela judicial efectiva, esta Corte Constitucional ha precisado que este tiene dos componentes, siendo el primero aquel que se configura en el proceso cuando es dirigido en observancia a lo establecido en la Constitución y la ley, y el segundo, que sea resuelto en un tiempo razonable.

Considerando las alegaciones de la accionante, nos centraremos en definir el primero de aquellos, el cual se refiere al deber de los operadores de justicia de adecuar sus actuaciones jurisdiccionales en estricta observancia a las prescripciones normativas contenidas en la Constitución de la República como en el resto del ordenamiento jurídico, debiendo las autoridades jurisdiccionales, entre otras cosas, garantizar a los intervinientes un debido proceso en el que se apliquen las normas relacionadas con el caso, se juzgue bajo los procedimientos preestablecidos y se permita la defensa de los intervinientes¹².

Dentro de una acción de protección, la debida diligencia exige que los jueces actúen sobre los principios que rigen la administración de justicia¹³ y observen las

¹² Corte Constitucional, sentencia N.º 150-16-SEP-CC, caso N.º 1201-14-EP.

¹³ Constitución de la República del Ecuador. Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales derechos humanos y a la ley. Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia. Las juezas y jueces serán responsables por el perjuicio que se cause a las partes por retardo, negligencia, denegación de justicia o quebrantamiento de la ley.

reglas procesales de su competencia; para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo, puedan determinar en sentencia la procedencia o no de los cargos. En el caso de una acción de protección, la debida diligencia exige al juez constitucional elaborar un análisis de fondo del caso concreto que sobrepasando los límites del mero ritualismo y formalidad, permita constatar adecuadamente si el caso concreto cuenta con otra vía adecuada y eficaz, o si por el contrario, la vía constitucional es la idónea dado el asunto controvertido, debiendo para aquello determinar la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto, de manera motivada¹⁴.

En ese orden de ideas, corresponde verificar si en la sentencia dictada el 22 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar, el juez constitucional actuó con la debida diligencia dentro de la acción interpuesta.

Dentro de la acción de protección propuesta por la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo, la principal alegación fue la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 33, 35 y 332 de la Constitución de la República, al haber sido cesada en sus funciones cuando tenía 33 semanas de gestación, por lo que debió concluir su embarazo en la desocupación, situación que a decir de la accionante le habría causado sufrimiento y angustia aguda, consecuencia de lo cual su parto se habría adelantado poniendo en riesgo la vida de su hija.

Para resolver la alegación realizada por la accionante, la jueza de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar que conoció la causa, sostuvo que en la acción de protección se atacó el acto contenido en la Resolución N.º MRL-2014-0021, misma que fue dictada por el ministro de Relaciones Laborales el 14 de febrero de 2014, la cual al parecer de la Sala constituye un acto administrativo con efectos generales, por lo que cualquier tipo de alegación de vulneraciones de derechos constitucionales relacionada con este acto, correspondía ser planteada a través de una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

Art. 75.- Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, dentro del caso N.º 0530-10-JP.

En relación a la notificación con lo ordenado en la Resolución N.º MRL-2014-0021-A, la jueza de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar, mencionó en su sentencia que tanto la señora coordinadora de la Zona 6, como la señora directora Distrital de Azogues –Biblián-Déleg, lo único que hicieron fue cumplir con lo ordenado en las resoluciones del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, es decir, si la accionante formaba parte del listado de los mil trescientos ochenta y cinco cargos suprimidos en febrero de 2014, estaba destinada a ser notificada en cualquier momento con la cesación de sus funciones, porque su permanencia, **luego de dictarse estas resoluciones, no fue sino transitoria.** En ese sentido, respondiendo a la alegación de la accionante según la cual, la notificación de la supresión de su partida, al haberse ejecutado mientras la accionante cursaba un estado de gestación de 33 semanas, atentó contra los derechos constitucionales reconocidos y garantizados en los artículos 35, 43 y 322 de la Constitución de la República, no tiene lugar porque **su estado de embarazo no fue lo que motivó la supresión de su partida, fueron otros elementos que forman parte de las políticas públicas que acogen las resoluciones ministeriales.** A decir de la jueza, la supresión de cargos tan solo tenía un grupo humano excluyente, que se trataba de aquellos con capacidades especiales de un 75% siempre que hubiesen sido valorados por el CONADIS; y en este caso la accionante no formaba parte de este grupo, por lo que su notificación era obligatoria.

Finalmente, la unidad judicial en relación a la vulneración del derecho al trabajo mencionó que al estar suprimido el cargo de la accionante, lo único que correspondía es que se cumpla con el pago de la indemnización, por lo cual declaró con lugar en parte la acción de protección formulada por Lourdes Julieta Salinas Quevedo y en tal virtud ordenó al señor ministro de Educación, Augusto Espinoza Andrade, y a las autoridades máximas de la Coordinación Zonal 6 y Distrital Azogues-Biblián- Déleg, realizar las gestiones necesarias para que en el plazo de sesenta días se proceda con el pago de la indemnización que aún no se había cubierto a la accionante.

Cabe entonces establecer los derechos que se reconocen en los artículos 33, 35 y 332 de la Constitución de la República, para de esta manera identificar si la unidad judicial dentro de su sentencia de acción de protección, actuó diligentemente en búsqueda de la tutela de la accionante. Los artículos antes mencionados establecen que:

Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas

trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 332.- El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.

Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.

Para determinar si los derechos y principios que protegen a las mujeres embarazadas que han sido citados, fueron tutelados de manera adecuada por la jueza de la unidad judicial, es indispensable identificar el alcance de protección de dichos derechos y principios, para analizar si en la sentencia de primera instancia se acreditó la real existencia o inexistencia de su vulneración, como correspondía, de acuerdo con el objeto de la acción de protección prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República.

Hemos visto que nuestra Constitución ha estructurado una serie de derechos y principios que buscan asegurar en la mayor medida el bienestar de las mujeres trabajadoras en estado de embarazo, por lo cual son ubicadas dentro de los grupos de atención prioritaria y se establecen como principales componentes del derecho al trabajo a ser protegidos durante el embarazo, la estabilidad y el acceso, todo esto con el objetivo de evitar tratos que pongan a las mujeres embarazadas que trabajan en desventaja frente al resto de la sociedad, es decir con el fin de garantizar la igualdad material. Si bien, en principio parecería ser que la protección a la mujer trabajadora en estado de embarazo se limita a prohibir que se le impida la entrada a un puesto de trabajo por estar embarazada o ser separada del puesto de trabajo a causa de su embarazo, no obstante, la Corte Constitucional para comprender el real ámbito de protección de los derechos y principios que amparan a las mujeres embarazadas ha analizado estos derechos a la

luz de los instrumentos internacionales que las protegen y en su más reciente jurisprudencia en la materia, en la sentencia N.º 309-16-SEP-CC, ha sostenido que la protección que ofrece el bloque de constitucionalidad a las mujeres embarazadas **no se agota en la protección contra la terminación anticipada de su relación laboral en razón de su estado**, sino que proscribe todo tipo de discrimen contra ellas, es decir prohíben que la mujer sea puesta en una situación de desventaja a través de protecciones especiales basadas en el estado de vulnerabilidad que representa el embarazo.

En tal sentido, esta Corte Constitucional fue enfática en afirmar que el ejercicio de la tutela jurisdiccional de los derechos de las mujeres embarazadas no puede limitarse únicamente a la determinación de si la terminación de su relación laboral tuvo o no como motivo su situación de mujer en estado de gravidez¹⁵, sino debe estar encaminada a determinar si el hecho de dar por terminada su relación laboral durante el embarazo, produjo en la accionante alguna afectación en el contenido de sus derechos constitucionales, especialmente aquellos que se derivan de su derecho a la igualdad, como el recibir un trato prioritario y especializado en el ámbito público y privado, y gozar de estabilidad laboral.

Recordemos que en el presente caso, la unidad judicial al conocer las alegaciones de la accionante sostuvo que no tuvo lugar vulneración de derechos alguna “porque su estado de embarazo no fue lo que motivó la supresión de su partida, fueron otros elementos que forman parte de las Políticas Públicas que acogen las Resoluciones Ministeriales”. Con lo cual, vemos que, al aplicar el marco de protección constitucional a la mujer embarazada demandante, su decisión se limitó únicamente en determinar si la causa de la supresión de partida fue el embarazo o no, dejando de lado el análisis respecto de si la señora Lourdes Julieta Salinas fue colocada en una situación de desventaja a causa de la supresión de su partida, profundizando la vulnerabilidad en la que se encontraba por su embarazo.

Con las consideraciones antes expuestas, al identificar que existió falta de diligencia en la aplicación de las normas llamadas a resolver la causa, podemos ver que tampoco se logró el objeto primigenio de la acción de protección que es dilucidar si los hechos puestos en conocimiento de los jueces constitucionales, generaron o no vulneraciones en los derechos de la accionante, pues se descartó su vulneración con una afirmación insuficiente para la protección que dichos derechos merecen; en tal virtud, la Corte Constitucional concluye que no se

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 309-16-SEP-CC, caso N.º 1927-11-EP.

tuteló en la causa los derechos de la accionante siguiendo los principios y derechos contemplados por la Constitución de la República y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, situación que se traduce en la vulneración del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva por parte de la jueza de la Unidad Judicial de Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar.

3. La decisión de la autoridad administrativa de cesar en el cargo a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo de manera definitiva, en virtud de lo dispuesto por la Resolución N.º MRL-2014-0021-A dictada por el Ministerio de Relaciones Laborales el 14 de febrero de 2014, ¿vulneró los derechos y principios que garantizan la igualdad de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, entre los cuales se encuentran su derecho a recibir atención prioritaria y estabilidad, previstos en los artículos 35, 43 y 332 de la Constitución de la República?

Tal como se desprende de los problemas jurídicos antes resueltos, tanto las sentencias de primera como de segunda instancia produjeron vulneraciones de derechos constitucionales al no resolver los problemas jurídicos traídos a su conocimiento conforme la naturaleza y objeto de la acción de protección lo exige. Por tal motivo, esta Corte Constitucional, tomando en consideración su carácter de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, y que a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva¹⁶. Para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario verificar con mayor profundidad si efectivamente existió o no una vulneración a los derechos constitucionales¹⁷ de la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo, todo esto con el objetivo de descartar cualquier tipo de transgresión de los derechos constitucionales de los que gozan las mujeres embarazadas en el ámbito laboral.

¹⁶ La acción extraordinaria de protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por ella accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales e interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 175-15-SEP-CC, caso N. 1865-12-EP.

Para realizar dicho análisis, es importante efectuar un recuento de los hechos probados en la causa, los cuales principalmente se resumen de la siguiente manera: **1.** La señora Salinas Quevedo ingresó a prestar sus servicios en la Subsecretaría Regional de Educación y Cultura del Ministerio de Educación el 20 de abril de 2005 mediante acción de personal N.º 0029 como ganadora de un concurso de méritos y oposición. **2.** A través de la Resolución N.º MRL-2014-0021-A el 14 de febrero de 2014, se ordenó la supresión de 1385 partidas presupuestarias entre las cuales se encontraba la perteneciente a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo. **3.** Mediante acción de personal N.º 0000105 del 25 de marzo de 2014 se transfirió a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo a la Coordinación Zonal 6 de Educación con el puesto de servidora pública 2. **4.** Mediante acción de personal N.º 1259-UATH del 1 de noviembre de 2014 se transfiere la partida presupuestaria de la señora Salinas Quevedo desde la Coordinación Zonal 6 hacia el Distrito 03D01 Azogues-Biblián-Déleg Educación, asignándole las funciones de analista distrital de planificación 2. **5.** El 12 de febrero de 2015 la directora nacional de talento humano del Ministerio de Educación remitió el memorando N.º MINEDUC-DNTH-2015-00460-M, en el cual se dispuso a las Subsecretarías de Educación del Distrito Metropolitano de Quito y Guayaquil y las Coordinaciones Zonales de Educación Nros. 4, 5, 6 y 7 den cumplimiento a las Resoluciones Nros. MRL-2014-0021 del 14 de febrero de 2014 y MRL-STF-2014-0666 del 14 de noviembre de 2014, y en tal virtud se notifique, a los servidores que constan en el archivo adjunto, que deberán prestar servicios hasta el 27 de febrero. **6.** En atención al memorando antes mencionado, el 13 de febrero de 2015, mediante oficio N.º 005-DD-03D01-ABDE-2015, se notifica a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo que consta en el listado de servidores que debían separarse por supresión de partida dispuesta en la Resolución N.º MRL-2014-0021, por lo que se le informa que deberá prestar sus servicios en la institución hasta el 27 de febrero de 2015. **7.** Mediante acción de personal N.º 00026 del 25 de febrero de 2015, que empezó a regir a partir del 28 de febrero de 2015, se cesa definitivamente en sus funciones a la señora Salinas Quevedo por supresión de puesto público. **8.** Finalmente, como hecho relevante se tiene que la señora Salinas Quevedo al momento de ser cesada en funciones contaba con 33 semanas de embarazo.

Con los hechos identificados precedentemente, se dilucidan dos conflictos jurídicos, el primero de ellos relacionado con si correspondía ser cesada en su cargo la accionante en base a la aplicación de la Resolución N.º MRL-2014-0021-A del 14 de febrero de 2014, pese a que al momento en que dicha resolución fue notificada y por ende surtió efectos jurídicos, ya no prestaba,

funciones como analista de planeamiento en la Dirección Provincial Hispana de Cañar, sino en el Distrito 03D01 Azogues-Biblián-Déleg Educación como analista distrital de planificación; y el segundo conflicto, si el cesar a la accionante en su cargo con 33 semanas de embarazo, en base a la supresión de su partida presupuestaria, constituye o no un acto contrario a los derechos constitucionales de la accionante.

En cuanto al primer conflicto jurídico, observamos en el análisis de la motivación de la sentencia de la Corte Provincial de Justicia, que los jueces para poder dar contestación a las alegaciones relacionadas con la imposibilidad de que se suprima el cargo de la accionante en base a la Resolución N.º MRL-2014-0021-A, con el fundamento de que su partida presupuestaria habría sido transferida a otra dependencia, obligó a la Sala a efectuar un análisis respecto de la legalidad y vigencia de dichos actos administrativos, que como se concluyó en los párrafos precedentes, resulta un análisis ajeno a la justicia constitucional.

En estricto sentido, la supresión de una partida presupuestaria y las objeciones respecto de la legalidad o vigencia de dicho acto, por sí solos no constituyen elementos suficientes para que la justicia constitucional declare la vulneración de derechos constitucionales, pues para que así sea, los actos analizados deben tener consecuencias en la esfera constitucional de los derechos. La supresión de una partida presupuestaria, si bien cambia la situación laboral de la persona cuya partida se suprime, no puede ser vista, en principio, como un acto violatorio de derechos, inclusive si esta hubiese sido dictada en contra de las normas legales que rigen la materia, pues como se mencionó, para aquello es necesario que exista un fundamento constitucional que supere la esfera de la legalidad.

En cuanto a este primer conflicto jurídico identificado, la Corte Constitucional puede ver que la discusión se centra únicamente en determinar qué acto administrativo tiene mayor peso jurídico, es decir qué acto prevalece sobre otro, la supresión de partidas resuelta el 14 de febrero de 2014 pero notificada en el año 2015, o las acciones de personal N.º 0000105 y N.º 1259-UATH de fechas 25 de marzo y 1 de noviembre de 2014, mediante las cuales se transfiere a la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo a la Coordinación Zonal 6 de Educación y posteriormente al Distrito 03D01 Azogues-Biblián-Déleg Educación. Asimismo, la Corte Constitucional identifica que el objetivo último de dicha discusión es determinar si la accionante tiene o no el derecho subjetivo de continuar laborando bajo la acción de personal N.º 1259-UATH, pretensión que debía encontrar respuesta en el fuero contencioso administrativo, cuyas

competencias se encuentran claramente definidas en el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, el mismo que determina que dentro de las atribuciones y deberes de dicho fuero se encuentra el conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; más aun cuando a esta primera discusión no se ha vinculado ninguna esfera constitucional de los derechos que merezca un pronunciamiento a través de una acción constitucional.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia vinculante ha establecido que la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o general y la aplicación de una norma infraconstitucional para un determinado caso o el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, constituyen materias a ser resueltas fuera del ámbito constitucional. Asimismo, la Corte Constitucional ha negado la posibilidad de que se declare la vulneración de un derecho constitucional teniendo como único fundamento la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional, lo cual en este caso sería indispensable hacerlo, a fin de determinar jurídicamente si correspondía o no ser aplicada la Resolución N.º MRL-2014-0021-A, en detrimento de los actos que transfirieron la partida presupuestaria de la accionante, debiendo para ello inclinarse por la validez de uno u otro acto, como lo hicieron las instancias precedentes, profundizando así la vulneración de los derechos de la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica que se declararon afectados en los problemas jurídicos precedentes.

En ese sentido, la Corte Constitucional en este primer conflicto jurídico identificado no encuentra materia sobre la cual pronunciarse, pues hacer un análisis de fondo respecto de aquello implicaría exceder los límites establecidos para la justicia constitucional, la cual no pretende sustituir los mecanismos de protección previstos en la justicia ordinaria, sino todo lo contrario, robustecer la estructura jurisdiccional del Estado a efectos de proteger efectivamente los derechos constitucionales de las personas.

Ahora bien, en cuanto al segundo conflicto jurídico, por tratarse de una alegación que contiene un directo contenido constitucional, pues se refiere a la incidencia de la supresión de partida presupuestaria en los derechos de la accionante, por encontrarse en estado de embarazo al momento de ser cesada en el cargo, la

Corte ve la necesidad de verificar la real existencia de la vulneración del derecho constitucional que le asiste como mujer embarazada.

Del proceso analizado se desprende que la accionante al momento de ser notificada con la cesación en el cargo que desempeñaba dentro de la Coordinación Zonal N.º 6 del Ministerio de Educación, se encontraba en estado de gestación, exactamente cursando su semana número 33, de acuerdo con el certificado médico otorgado por el doctor Marcelo León, gineco-obstetra, emitido el 13 de febrero de 2015; circunstancia que de acuerdo con la accionante, habría vulnerado sus derechos constitucionales a la igualdad en el contexto laboral y los principios que se derivan de dichos derechos, como son el de atención prioritaria, estabilidad y prohibición de despido.

Tal como se mencionó en líneas precedentes, el sólo hecho de suprimir una partida presupuestaria no reviste una vulneración de derechos constitucionales, ahora bien, considerando que la notificación de dicha supresión tuvo lugar precisamente cuando la señora Salinas Quevedo contaba con 33 semanas de embarazo, el tema en discusión adquiere raigambre constitucional, siendo el problema jurídico que la Corte pretende resolver, si efectivamente la decisión de notificar a la accionante con la cesación definitiva de su cargo, fue un acto contrario a su derecho a la igualdad y a los derechos y principios que de este se derivan.

El argumento central expuesto por la accionante, se resume en reclamar a la autoridad administrativa no haber tomado en cuenta su situación de desigualdad, basada en su avanzado estado de embarazo, a la hora de notificarle con la cesación definitiva de su puesto de trabajo. Dicha alegación se traduce en una solicitud de trato diferenciado, cuya procedencia debe ser estudiada a la luz del derecho a la igualdad material.

Respecto al derecho a la igualdad, nuestra Constitución de la República en el artículo 66 numeral 4 señala que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

Por su parte, la Corte Constitucional respecto al derecho a la igualdad en su jurisprudencia ha indicado que este “constituye el pilar sobre el que se asienta la teoría de los derechos constitucionales” y que forma parte del *jus cogens*, es decir, del grupo de principios jurídicos reconocidos por todos los Estados, como

mínimos de protección¹⁸. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional¹⁹.

Para dilucidar si en el caso que nos ocupa existió una vulneración al derecho de igualdad y no discriminación, en primer lugar es importante resaltar que nuestra Constitución de la República marca una distinción entre igualdad formal y material, lo que permite expandir el contenido tradicional de la igualdad y protegerla por medio de la Constitución, no solo que se brinde un trato igual a los iguales, sino también, un trato desigual a los desiguales, de manera que se consideren las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones reales, para así justificar un tratamiento jurídico diferente, que permita alcanzar una **equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución**²⁰.

Siguiendo la perspectiva del derecho a la igualdad material, la Corte Constitucional señaló en su sentencia N.º 002-13-SEP-CC, que: “el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones...”.

Las obligaciones generadas por la dimensión material del derecho a la igualdad, se pueden observar con claridad en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, en el que se señala: “El Estado adoptará **medidas de acción afirmativa** que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Esta dimensión del derecho supone que los sujetos que se hallen en condiciones diferentes requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos.

La protección constitucional a la igualdad material de las mujeres embarazadas se consolida a través del compromiso estatal de asegurar que estas reciban atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privados, y a través de derechos específicos, como los siguientes:

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 117-13-SEP-CC.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva N.º 18.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 344-16-SEP-CC.

1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.
4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia²¹.

Dichas obligaciones, se condicen a su vez con el régimen de desarrollo diseñado constitucionalmente, en cuya forma de organizar el trabajo y la retribución, contiene apartados concretos en los que se establece que el Estado se compromete a tomar todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades de las que puedan ser víctima las mujeres en el ámbito laboral, prohibiéndose inclusive cualquier forma de discriminación indirecta²², para así eliminar los riesgos laborales que afecten a su salud reproductiva y aseguren el acceso y estabilidad en sus puestos de trabajo durante su estado de embarazo y período de lactancia²³.

De manera general, el derecho a la igualdad y no discriminación de la mujer en el ámbito internacional cubre tanto el ámbito formal como material de este derecho, así vemos como el artículo 1 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en adelante CEDAW, establece que se considera discriminación contra la mujer, toda distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo que **tenga por objeto o resultado** menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Para el caso que nos ocupa, ha de destacarse que para que un acto sea catalogado como discriminatorio o contrario a la igualdad material de la mujer, es indiferente la intención de quien lo realiza, pues lo que interesa es que este dé como resultado un menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En definitiva, la tendencia del derecho internacional es

²¹ Constitución de la República del Ecuador, Arts. 35 y 43.

²² El concepto de discriminación indirecta incluye el hecho discriminatorio en el ámbito de los efectos (A) y con carácter amplio, para determinadas personas (B). En algunos casos particulares, el recurso a un criterio puede fundamentar una diferencia de trato (C).

²³ Constitución de la República del Ecuador, Artículos 331 y 332.

proteger objetivamente a la mujer, dejando en un segundo plano la intencionalidad de quien la coloca en desventaja.

Puntualmente, en lo que se refiere a derechos de las mujeres embarazadas, en el ámbito internacional de los derechos humanos, encontramos diversos instrumentos que permiten construir una sólida protección en su favor, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 25 señala que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”, el artículo 10 numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “se debe conceder **especial protección** a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto” y el artículo 12 numeral 2 de la CEDAW el cual indica que “los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario”.

Por su parte, el ordinal segundo del artículo 11 de la CEDAW establece, respecto a la estabilidad laboral y la licencia por maternidad, que los Estados deben impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, no siendo suficiente que los Estados protejan los ingresos laborales de estas mujeres, sino que es necesario además que se les asegure efectivamente la posibilidad de desempeñar dignamente sus actividades laborales, sin que su estado civil o decisión reproductiva se vea condicionada por su situación laboral.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– ha desarrollado en sus diferentes convenios un deber fundamental a cargo de los Estados que consiste en promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el mundo laboral²⁴. En este sentido, el Convenio 183 de la OIT relativo a la protección de la maternidad de 1952, estableció que los Estados “deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que no se obligue a las mujeres embarazadas o lactantes a desempeñar un trabajo que haya sido determinado por la autoridad competente como perjudicial para su salud o la de su hijo, o respecto del cual se haya establecido mediante evaluación que conlleva un riesgo significativo para la salud de la madre o del hijo”²⁵. Este convenio también desarrolla el derecho que tiene toda mujer “a una licencia de maternidad

²⁴ Así lo establece la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo aprobada en 1919.

²⁵ OIT, Convenio relativo a la protección de la maternidad (revisado en 1952) (Entrada en vigor: 07 septiembre 1955). Artículos 4 y 9.

de una duración de al menos catorce semanas” y la obligación que tienen los Estados de adoptar medidas apropiadas para garantizar que “la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo”.

Vemos entonces, como de las normas internacionales se deriva una protección reforzada en el ámbito laboral hacia las mujeres embarazadas, lo cual se traduce en obligaciones que exigen a los Estados adoptar medidas de asistencia especial para asegurar su igualdad y no discriminación, salud, acceso y estabilidad laboral, bienestar económico, entre otras, que de no ser adoptadas generan situaciones contrarias a los derechos de las mujeres embarazadas, que merecen una debida reparación.

De las disposiciones normativas anotadas, se colige que la Constitución de la República y los instrumentos internacionales de derechos humanos, han instituido de manera categórica la obligación de prestación²⁶ por parte del Estado, en el sentido de establecer mecanismos normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera igualdad para las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de maternidad, que puedan acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o económicos, sociales y culturales; y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad.

Previo a determinar si las autoridades demandadas cumplieron con su obligación de prestación, es importante recordar que uno de los factores principales que han contribuido para que tanto los instrumentos nacionales como internacionales de derechos, se esfuercen por reforzar la protección de los derechos de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral, es la vulnerabilidad en la que la maternidad puede colocar a la mujer, puesto que sus necesidades económicas durante dicho estado son mayores y las posibilidades de conseguir puestos de trabajo en dicho estado son escasas; ante lo cual, el Estado se encuentra obligado a instaurar medidas necesarias que neutralicen cualquier tipo de efecto negativo que el embarazo pueda ocasionar en sus derechos, siendo la más importante carga a ser

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC: “En este sentido, el accionar del Estado para la defensa de los derechos se efectúa a través de estas tres garantías: la de prestación cuando permite su accesibilidad, la de abstención, cuando el Estado se inhibe de efectuar algún acto que pueda menoscabar los derechos a través de la garantía de respeto, y la de protección, cuando garantiza la no intromisión de terceros en el ejercicio de los derechos, sin dejar de lado las garantías constitucionales cuyo objetivo es viabilizar la efectividad de los derechos a través de la justiciabilidad de estos, cuando hayan sido vulnerados”.

neutralizada, el reafirmar la posición de desigualdad en la que las mujeres han sido colocadas en la sociedad²⁷.

Ahora bien, el fundamento de la protección de las mujeres embarazadas no se limita a un concepto de igualdad material, que por cierto es indispensable en una sociedad democrática de derechos, sino que se deriva también de la protección del derecho a la vida como un bien jurídico de máxima relevancia, en ese sentido la protección reforzada de los derechos de las mujeres embarazadas se asocia con su calidad de gestora de la vida, sin la cual se tornaría imposible la reproducción humana²⁸.

Bajo estos criterios, podemos entender que las autoridades públicas, ya sean administrativas o judiciales que se hallen en conocimiento de situaciones que hacen sospechar un estatus de desigualdad que podría amenazar el derecho a la igualdad material, en su rol de garantes de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, tengan la obligación de hacer un análisis minucioso que permita concluir si la situación de desigualdad fáctica es o no real; y, de demostrarse tal desigualdad, están en la obligación de disponer medidas que promuevan el ejercicio de los derechos en situación de igualdad, conforme establece la normativa constitucional e internacional de protección del derecho a la igualdad de la mujer, sobre todo cuando esta se encuentra en estado de embarazo.

En el presente caso, la legitimada activa alegó en su demanda ser una mujer embarazada al momento en que se produjo la cesación definitiva de sus funciones, lo que en su criterio la hacía merecedora de recibir un trato diferente que protegiera su estado de vulnerabilidad y garantizara su estabilidad laboral. En tal sentido, corresponde en primer lugar a la Corte observar cuáles fueron las circunstancias que mediaron en la cesación definitiva de sus funciones, para luego determinar si en efecto el trato que recibió por parte de las autoridades del ministerio demandado, vulneró su derecho a la igualdad y con ello los derechos y principios que protegen a las mujeres embarazadas.

La Corte observa de la revisión del expediente que, el 12 de febrero de 2015 la directora nacional de talento humano del Ministerio de Trabajo, emitió un memorando dirigido para las diferentes Direcciones Zonales de Educación, en el cual se hacía hincapié en la obligatoriedad del cumplimiento de las Resoluciones

²⁷ PUIG Ana Marrades, *Luces y Sombras del Derecho a la Maternidad*, Universitat de Valencia. Servei de Publicacions, España, 2002, pág. 90.

²⁸ Corte Constitucional Colombiana, ver, entre otras, las sentencias T-179/93 y T-694 de 1996.

Nros. MRL-2014-0021 del 14 de febrero de 2014 y MRL-STF-0666 del 14 de noviembre de 2014, por lo que solicitaba se informe a los empleados tomados en cuenta en dichas resoluciones, que sus servicios debían ser prestados únicamente hasta el 27 de febrero de 2015. En atención a dicho memorando, mediante oficio N.º 005-DD-03D01-ABDE-2015, la directora distrital 03D01 Azogues-Biblián-Déleg-Educación, el 13 de febrero de 2015 cumplió con notificar a la señora Salinas Quevedo que debía prestar sus servicios únicamente hasta la fecha antes indicada.

Frente a dicha circunstancia, el 13 de febrero de 2015, mediante memorando N.º MINEDUC-C-CZ6-03D01-2015-0068-M, dirigido a la coordinadora zonal de Educación-Zona 6, la señora Salinas Quevedo solicitó, en virtud del certificado médico suscrito por el doctor Marcelo León y en atención a los derechos y principios constitucionales que protegen a la mujer embarazada en el ámbito laboral, no ser considerada en el listado de desenrolamiento de la Dirección Distrital 03D01 de Educación.

En atención a dicho memorando, el 24 de febrero de 2015 la coordinadora zonal de Educación-Zona 6 remitió a la coordinadora general administrativa y financiera del Ministerio de Educación, la petición elaborada por la señora Salinas Quevedo. En la misma fecha, consta en el expediente el informe de “supresión de partida” emitido por el jefe distrital de Talento Humano 03D01, quien dentro de sus recomendaciones establece que se emite informe favorable para que se gestione a nivel central la **no procedencia** de la supresión de partida de la ingeniera Lourdes Julieta Salinas Quevedo, quien al momento se encuentra en período de gestación, por lo que debería contar con estabilidad laboral, a fin de que no se afecte su estado y garantizar la salud del menor, además menciona que la funcionaria por sus años de servicio y experiencia cumple con un rol importante dentro de dicha dependencia. Luego de aquello, el 25 de febrero de 2015, la coordinadora de Educación Zona 6 remitió a la señora Salinas Quevedo, la acción de personal N.º 00026 del 25 de febrero de 2015, en la cual se le notificaba que el día 28 de febrero de 2015 cesaban sus funciones por supresión del puesto de la entonces Dirección Provincial de Educación Hispana de Cañar, ahora Dirección Distrital 03D01 Azogues- Biblián- Déleg.

En el presente caso, lo que la Corte Constitucional intentará dilucidar es si el empleador brindó a la accionante el trato prioritario y especializado que el ordenamiento constitucional exigía a su favor el momento de hacer efectiva la supresión de su partida, el cual, de no haber sido otorgado tendría como resultado

una vulneración en su derecho a la igualdad y una negación absoluta de su derecho a gozar de estabilidad laboral.

Cuando analizamos el trato dado por la autoridad pública a la accionante, observamos que en un primer momento la directora nacional de talento humano del Ministerio de Educación, cuando remitió el memorando N.º MINEDUC-DNTH-2015-00460-M, expresamente aclaró que el cumplimiento de las resoluciones era general y obligatorio, por lo que correspondía ser notificados con la cesación de sus funciones **todos** los servidores que constan en el archivo adjunto al memorando, realizando una única salvedad en favor de las personas con discapacidad. En este sentido, podemos ver que la autoridad pública no realizó consideración alguna respecto de otros sujetos a quienes pudiera afectar esta medida, disponiendo para todos los funcionarios un trato formalmente igual, salvo para las personas con discapacidad.

Independientemente de si la autoridad tenía o no conocimiento real sobre el embarazo de la accionante, lo cual se presume que sí, por ser este notorio debido a su avanzado estado, cuando la señora Salinas Quevedo informó de manera categórica a la institución que se encontraba dentro de su semana número 33 de gestación y solicitó a través del Memorando N.º MINEDUC-C-CZ6-03-D01-2015-0068-M, dirigido a la coordinadora zonal de Educación Zona 6, no ser considerada en el listado de desenrolamiento de la Dirección Distrital 03D01 de Educación; el trato dado por las autoridades ministeriales a la accionante continuó siendo igual al del resto de funcionarios, quienes no atravesaban ningún estado de vulnerabilidad.

Las normas constitucionales e internacionales citadas en los párrafos precedentes nos han dejado claro que la igualdad de las personas incluye: a) el principio de no discriminación, mediante el cual se prohíben diferencias que no se puedan justificar con criterios razonables y objetivos, y b) el principio de protección, que se satisface mediante acciones especiales dirigidas a la consecución de la igualdad real o positiva. De allí que la igualdad, impone tratar “igual a los iguales” y “desigual a los desiguales”.

En el ámbito laboral, la discriminación puede ser directa o indirecta. Es directa cuando las normas jurídicas, las políticas y los actos del empleador excluyen, desfavorecen a ciertos trabajadores, e indirecta cuando ciertas normas jurídicas, políticas y actos del empleador de carácter aparentemente imparcial o neutro

tienen efectos desproporcionadamente perjudiciales en los integrantes de un colectivo determinado, sin justificación alguna.

La Corte Constitucional del Ecuador en ocasiones previas ha estudiado las prerrogativas otorgadas por el orden constitucional a las mujeres embarazadas, como elementos indispensables para asegurar su igualdad material, considerando que a pesar de tener similitudes con el resto de trabajadores y trabajadoras, la condición del embarazo, en tanto un estado de desventaja y de necesidad de protección, constituye un elemento relevante que demanda de los empleadores un trato diferenciado²⁹. Es así que la Corte Constitucional ha mencionado que una mujer en estado de embarazo, dentro del ámbito laboral se encuentra en una posición en parte similar y en parte diversa en relación con el resto de sus compañeros de trabajo, pero el embarazo constituye una diferencia más relevante que las similitudes que comparte con ellos, lo cual exige un trato prioritario y especializado en el ámbito público y privado³⁰.

Como vimos, la accionante solicitó expresamente a su empleador no ser considerada en el desenrolamiento ante la supresión de su partida y que dicha solicitud dio origen a un informe elaborado por el jefe distrital de Talento Humano 03D01, quien recomendó que no proceda la supresión de partida de la señora Salinas Quevedo, no solo en base a su estado de embarazo sino considerando su importante rol dentro de la institución por sus años de servicio y experiencia. No obstante, dicho informe fue ignorado por la institución pública empleadora, bajo el argumento de que las resoluciones ministeriales son de obligatorio cumplimiento y que la Ley Orgánica de Servicio Público, autorizaba excluir de la notificación de supresión de partidas únicamente a las personas con capacidades especiales.

En atención a la normativa constitucional e internacional descrita, la obligación del empleador de brindar un trato prioritario y especializado que valore las circunstancias particulares de su servidora y minimice el grado de vulnerabilidad en el que se encontraba, resulta indiscutible. En el presente caso, se ha podido constatar que la entidad pública demandada no adoptó ninguna medida para reforzar la estabilidad en el puesto de trabajo de la señora Salinas Quevedo o le brindó atención prioritaria encaminada a asegurar su bienestar y el de su hijo por nacer. Siendo la única obligación asumida por la entidad demandada, el pago de la indemnización prevista por la Ley Orgánica de Servicio Público para los

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 309-16-SEP-CC, causa N.º 1927-11-EP.

³⁰ *Ibidem*.

servidores cuyas partidas fueron suprimidas³¹, la misma que se otorgó a todos los servidores, se encuentren o no en algún grado de vulnerabilidad. Indemnización, que ni siquiera fue cancelada de manera inmediata por parte de la institución, pues hasta que se dictó la sentencia en primera instancia, la institución continuaba sin cancelar el monto adeudado, hecho que sin duda demuestra la falta de diligencia por parte de la institución para proteger los derechos de la funcionaria pública demandante, e inclusive el desinterés por evitar agravar la situación de vulnerabilidad de la señora Salinas Quevedo, quien no solo fue separada de su puesto de trabajo, sino que fue dejada sin los medios económicos necesarios para continuar con dignidad lo que restaba de su embarazo, el parto y los primeros meses de vida de su hijo.

Si bien, el memorando remitido por la directora nacional de Talento Humano, parecía tener un carácter aparentemente imparcial o neutro cuando ordenaba se cumplan las resoluciones de supresión de partidas por **todos** los funcionarios considerados dentro de dichas resoluciones debido a las circunstancias particulares de la accionante, este ocasionó efectos desproporcionadamente perjudiciales para la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo, a quien sin justificación se le negó la atención prioritaria y especial que ameritaba su estado de embarazo, lo cual profundizó su condición de vulnerabilidad, dificultando el ejercicio de sus derechos en un momento en que estos requerían una especial protección.

De lo antes mencionado, se desprende que la accionante si bien recibió el mismo trato en relación al resto de funcionarios de su institución, cuyas partidas habían sido suprimidas, las consecuencias de dicho trato profundizaron el estado de vulnerabilidad en el que se encontraba a causa del embarazo, dificultando con ello el ejercicio de sus derechos al trabajo y salud, considerando que una mujer de 33 semanas de embarazo difícilmente conseguiría un trabajo de manera inmediata que le ayude a afrontar los gastos que representa el embarazo, parto y maternidad, y como consecuencia de aquello dificultando el ejercicio de su derecho a la salud y la de su hijo, quienes necesitaban especial control y atención médica, a la cual difícilmente se puede acceder sin los recursos económicos y seguridad social que aseguran un puesto de trabajo.

³¹ Ley Orgánica de Servicio Público. Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:

e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;

Por las razones expuestas, este Organismo considera que la decisión de suprimir de manera definitiva el cargo de la señora Lourdes Julieta Salinas Quevedo, que se concretó mediante la acción de personal N.º 00026 del 25 de febrero de 2015, invisibilizó la realidad particular de la accionante, vulnerando así su derecho a la igualdad material y con esto los principios y derechos especiales que protegen a las mujeres embarazadas en el ámbito laboral.

Una vez que ha sido acreditada la vulneración de derechos en la causa, cabe mencionar que en la legislación ecuatoriana que rige las relaciones laborales entre las instituciones públicas y sus funcionarios, Ley Orgánica de Servicio Público –LOSEP–, y su respectivo Reglamento no existe una norma específica que regule qué debe hacer una institución pública cuando una funcionaria, cuya partida ha sido suprimida, queda embarazada antes de que la supresión de su cargo se haya hecho efectiva, no obstante, nuestra Constitución de la República en su artículo 11 numeral 3 dispone que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial de oficio o a petición de parte, lo cual implica que la institución pública, en atención a los derechos de especial protección reconocidos a las mujeres embarazadas, tenía el deber de impedir que sus actos pongan en riesgo sus derechos, lo cual no sucedió en el presente caso.

Más allá de las conclusiones a las que se ha arribado en la presente causa, esta Corte Constitucional al observar que la normativa infraconstitucional que rige la supresión de partidas presupuestarias nada indica respecto del trato prioritario y especializado que deben recibir las mujeres embarazadas en los diferentes ámbitos y las graves consecuencias que dicha omisión puede generar en los derechos de las mujeres, como ha sucedido en el presente caso, en ejercicio de la atribución establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, de realizar el control constitucional de normas conexas³², considera oportuno analizar la normativa que regula la figura de la supresión de partidas presupuestarias en el sector público, como mecanismo para precautelar los derechos de quienes pertenecen a grupos de atención prioritaria, como son las mujeres embarazadas.

³² Artículo 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.

Concretamente el artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público establece en la parte pertinente que:

... Para la supresión de puestos no se considerarán los puestos que ocupen las personas con discapacidad severa o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente en unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, debidamente certificado por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS).

Como se observa, en materia de supresión de partidas, la norma brinda un trato diferenciado a sujetos específicos, distinción que resulta completamente justificada, considerando que quienes se benefician de dicha distinción forman parte de un grupo de atención prioritaria; no obstante, ha quedado demostrado que existen miembros de otros grupos de atención prioritaria, como son las mujeres embarazadas, a quienes la supresión de sus partidas presupuestarias en dicho estado puede generar perjuicios desproporcionados en relación a otros sujetos.

Pese a que la norma no prohíba de manera categórica la extensión de sus efectos a otros grupos de atención prioritaria, de su lectura se desprende claramente que son las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente en unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, los únicos sujetos que podrían reclamar la protección de esta y evitar que sus partidas presupuestarias sean suprimidas, no existiendo duda alguna de que lo que buscaba esta norma era favorecer a aquel grupo en específico y no a otro.

De acuerdo con la teoría de la interpretación conforme de las normas, los ejercicios de interpretación pueden realizarse siempre y cuando del texto normativo se desprenda más de un significado, debiendo en ese caso optarse por la interpretación que más favorezca a los derechos. En el presente caso, el significado del texto normativo que se analiza es claro y único, cerrando la posibilidad de que la norma sea interpretada de forma distinta a lo que claramente expresa. Con lo cual, la única opción que tiene la Corte Constitucional para evitar que la aplicación de dicha norma vuelva a afectar derechos constitucionales de mujeres embarazadas, es ampliar su texto, amparada en la facultad de modulación de los efectos de las sentencias, prevista por el artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En ese sentido, la Corte Constitucional del Ecuador dispone que el texto de la norma analizada, deberá verse ampliado de la siguiente manera:

... Para la supresión de puestos no se considerarán los puestos que ocupen las personas con discapacidad severa o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente en unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, debidamente certificado por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS); tampoco serán considerados los puestos que ocupen las mujeres embarazadas, aquellas que se encuentren gozando de su licencia de maternidad o del permiso para cuidados del recién nacido previsto por el artículo 33 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Considerando que lo que pretende la norma modificada es evitar que las mujeres embarazadas o que se encuentran gozando de su licencia de maternidad o permiso de lactancia, sean colocadas en situaciones de desventaja durante dichos periodos, de antemano la Corte aclara que su protección rige no solo durante el momento en el que se adopta la decisión de supresión de sus partidas presupuestarias, sino también cuando dicha supresión se hace efectiva.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos a la igualdad material en contra de las mujeres embarazadas en el contexto laboral, al debido proceso en la garantía de la motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 66 numeral 4, 43, 332, 76 numeral 7 literal 1, 82 y 75 de la Constitución de la República, respectivamente.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. A partir de un análisis integral del caso planteado, y habiéndose determinado la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales en las sentencias de primera y segunda instancia, así como en el acto de autoridad pública no judicial impugnado a través de la acción de protección, como medidas de reparación integral se dispone:

- 3.1 Dejar sin efecto la sentencia del 26 de agosto de 2015 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar.
- 3.2 Dejar sin efecto la sentencia del 22 de mayo de 2015 dictada por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues de Cañar.
- 3.3 Como medida de satisfacción, ordenar que el Ministerio de Educación, a través de su representante legal, efectúe la publicación de la presente sentencia en su portal web, a través de un hipervínculo ubicado en un lugar visible y de fácil acceso, en su página principal. La publicación deberá permanecer por el término de seis meses.
- 3.4 Como medida de satisfacción, ordenar que el Ministerio de Educación, a través de su representante legal, ofrezca disculpas públicas a la víctima y su familia. Las disculpas públicas deberán ser publicadas por una ocasión en un diario de circulación nacional; así como, en un lugar visible y de fácil acceso de la página principal de su portal web institucional, por el término de tres meses. La disculpa pública deberá contener el siguiente texto:

El Ministerio de Educación, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 072-17-SEP-CC dentro del caso N.º 1587-15-EP, reconoce la vulneración a los derechos constitucionales de Lourdes Julieta Salinas Quevedo; en especial, su derecho a la igualdad material en virtud de su estado de embarazo. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas a ella y a su familia por el daño causado por dicha vulneración. Asimismo, la institución reconoce su deber de respetar y proteger los derechos constitucionales de sus servidoras y servidoras.

El representante del Ministerio de Educación o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida; y, cinco días después de concluido el término de tres meses, sobre su finalización.

- 3.5 Como medida de reparación económica, disponer el pago de los haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales; esto es, desde el 27 de

febrero de 2015 hasta la fecha en la que se hubiese dado por concluida su licencia por maternidad³³. Se aclara que la presente reparación económica se otorga sin perjuicio de la indemnización que recibió la accionante en virtud de la supresión de su partida presupuestaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 literal e de la Ley Orgánica de Servicio Público.

La determinación del monto de reparación económica que se dispone en este numeral corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, conforme a la regla jurisprudencial establecida en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el numeral 4 de la sentencia N.º 004-13-SAN-CC dictada dentro de la causa N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de este Organismo, el 13 de junio de 2013.

Para el efecto, la autoridad jurisdiccional competente deberá observar el proceso de ejecución de reparación económica desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC dictada dentro de la causa N.º 0024-10-IS, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 22 de marzo de 2016.

4. En ejercicio de la atribución establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Con el objeto de tutelar los derechos de este grupo de atención prioritaria, la Corte Constitucional emite esta sentencia aditiva al amparo de lo previsto por el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disponiendo que se incorpore a las mujeres embarazadas, aquellas que se encuentran gozando de su licencia de maternidad o del permiso previsto por el artículo 33 de la Ley Orgánica de Servicio Público –LOSEP–, dentro de la salvedad dispuesta por el último inciso del artículo 60 de la LOSEP.

³³ Ley Orgánica de Servicio Público.

Art. 27: Licencias con Remuneración: c) Por maternidad, toda servidora pública tiene derecho a una licencia con remuneración de doce (12) semanas por el nacimiento de su hija o hijo; en caso de nacimiento múltiple el plazo se extenderá por diez días adicionales. La ausencia se justificará mediante la presentación del certificado médico otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, a falta de éste, por otro profesional de los centros de salud pública. En dicho certificado se hará constar la fecha probable del parto o en la que tal hecho se produjo;

Art. 33.- De los permisos.- (...) Las servidoras públicas tendrán permiso para el cuidado del recién nacido por dos horas diarias, durante doce meses contados a partir de que haya concluido su licencia de maternidad.

En virtud de lo señalado, el último inciso de la disposición citada expresará lo siguiente:

Art. 60.- (...) Para la supresión de puestos no se considerarán los puestos que ocupen las personas con discapacidad severa o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente en unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, debidamente certificado por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS); tampoco serán considerados los puestos que ocupen **las mujeres embarazadas, aquellas que se encuentren gozando de su licencia de maternidad o del permiso para cuidados del recién nacido previsto por el artículo 33 de la Ley Orgánica de Servicio Público.**

Esta adición al artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público regirá con efectos generales a partir de la fecha de publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

5. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura y al Ministerio de Trabajo, a fin que, en el marco de sus competencias y atribuciones, realicen una debida, oportuna y generalizada difusión de esta sentencia en las instancias pertinentes.
6. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional y en la página web de la Corte Constitucional.
7. Disponer que las partes estén a lo resuelto en la presente sentencia, en observancia a una aplicación integral de esta decisión constitucional, esto es considerando la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la *ratio*.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

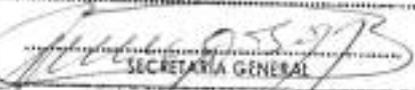


Jaime Pozo Charro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Pamela Martínez de Salazar, en sesión del 15 de marzo del 2017. Lo certifico.

IPCH


Jaime Pezo Chamorro
SECRETARIO GENERAL


Corte Constitucional
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por Jaime Pezo Chamorro
Quito, a 19 ABR 2017

SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1587-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 4 de abril del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN


Jaime Egoz Chamorro
Secretario General

 Corte
Constitucional
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por *Jair Dato* *A*
Quito, a 10 ABR 2017

SECRETARIA GENERAL



REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

El Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI) otorga Derecho de Marca y de Autor al Registro Oficial



www.registroficial.gob.ec