



REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Lcdo. Lenín Moreno Garcés
Presidente Constitucional de la República

GACETA CONSTITUCIONAL

Año I - Nº 30

**Quito, jueves 25 de
enero de 2018**

**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR**

Quito: Calle Mañosca 201
y Av. 10 de Agosto

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

Sucursal Guayaquil:
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército
esquina, Edificio del Colegio de
Abogados del Guayas, primer piso.
Telf.: 3941-800 Ext.: 2310

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

Impreso en Editora Nacional

52 páginas

www.registroficial.gob.ec

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



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

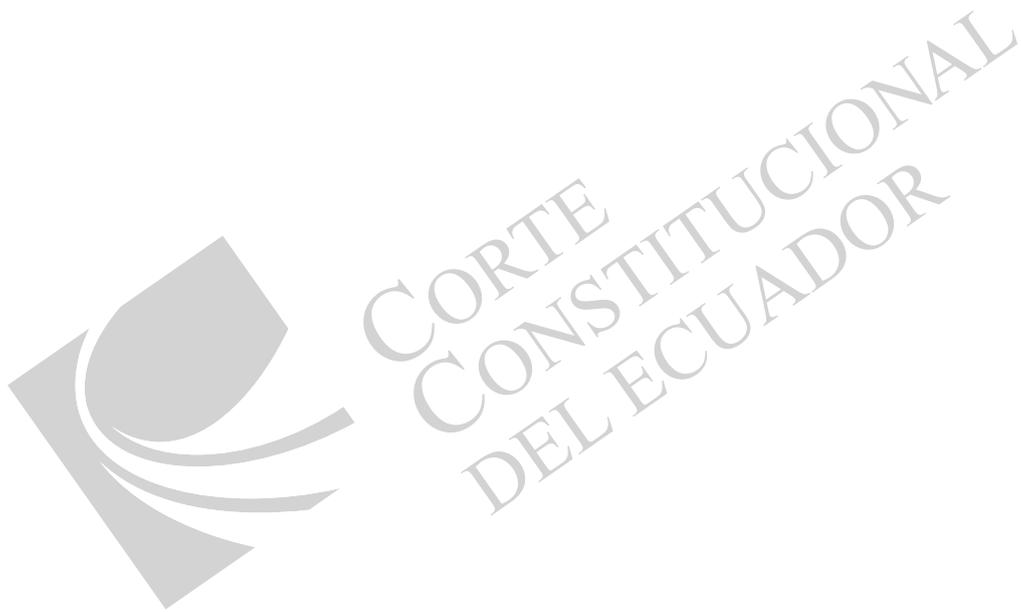
**CORTE CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

Págs.

SENTENCIA:

**004-18-SEP-CC Acéptese la acción extraor-
dinaria de protección propuesta por el
abogado José Luis Guerra Mayorga y
otros.....**

2





Quito, D. M., 3 de enero de 2018

SENTENCIA N.º 004-18-SEP-CC

CASO N.º 0664-14-EP

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 9 de abril de 2014, los abogados José Luis Guerra Mayorga, María Isabel Ayora Jara y Yajaira Anabel Curipallo Álava en calidad de director general tutelar, directora nacional Derechos del Buen Vivir y delegada provincial de Pastaza de la Defensoría de Pueblo, respectivamente, y Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, por sus propios derechos, presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza, la cual resolvió admitir el recurso de apelación interpuesto y revocar la sentencia dictada por el juez de primera instancia, dentro de la acción de protección N.º 0041-2014 en primera instancia y N.º 0061-2014 en segunda instancia. El caso ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 0664-14-EP.

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional, el 5 de mayo de 2014, certificó que, en referencia a la acción presentada, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 10 de junio de 2014 a las 16:21, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

Conforme con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 9 de julio de 2014, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor.

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.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 18 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

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.

El juez sustanciador, mediante providencia dictada el 24 de agosto de 2017 a las 15:00, avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique con el contenido de la providencia y demanda a los señores jueces de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza, a fin que, en el término de cinco días, presenten un informe de debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; y, de igual forma, dispuso la notificación a la Procuraduría General del Estado.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza en el recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 0061-2014. El texto de la sentencia relevante para el presente análisis, es el siguiente:

VISTOS: La Sala avoca conocimiento de la presente acción de protección, (...) PRIMERO.- La acción de protección propuesta por Yajaira Curipallo Álava, Delegada Provincial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, a nombre de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, la entidad accionada es la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a las personas de la Ing. Paola Carvajal Ayala y la Ing. Deysi Ortiz Duran, en sus calidades de Directora Ejecutiva y Directora Provincial de Pastaza de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, indicando que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores de nacionalidad ecuatoriana con discapacidad física del 50%, acude a la Defensoría del Pueblo y manifiesta que a partir de la posesión de la Ing. Deysi Ortiz Duran las cosas empezaron a cambiar en la Agencia Nacional de Tránsito, (...) la señora Directora por varias ocasiones me disponía varios trabajo que no eran a fines (sic) a la actividad que yo realizaba y para la que se me había contratado, siendo esto el problema ya que cuando tenía que igualarme en el archivo me encontraba atrasada por

cuanto nadie se quedaba encargada mientras se disponía a realizar otras actividades, sin tener en cuenta que soy discapacitada el 50%, indica además que con los anteriores jefes no tenía problemas llegando al punto que el día miércoles 14 de agosto de 2013, la Directora, Ing. Deysi Ortiz Duran me manifestó en presencia de todos mis compañeros que me retire de la ventanilla, número dos y siga haciendo lo mío, es decir certificaciones y el archivo y que cualquier trámite de licencia no voy a hacer yo (sic), (...) de lo cual demuestra en su demanda una serie de desigualdades dentro de su trabajo y con fecha 27 de enero de 2013, se notifica con la terminación del contrato a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, por parte de la Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ante estos hechos presentan la acción de protección y de medidas cautelares (...) QUINTO.- Dentro de esta acción de protección la accionante reclama que se le deje sin efecto una amonestación por escrito realizada por el sujeto pasivo, sanción que se le ha impuesto por retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos por la prestación de servicios a que está obligada de acuerdo a las funciones de su cargo, situación está (sic) que no le han dado el derecho a cumplir con el debido proceso y se ha violentado el trámite. SEXTO.- Dentro de la acción de protección la accionante reclama el reintegro a su trabajo de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, que se ha dado por terminado su contrato con la notificación hecha el 27 de enero de 2013, por tratarse de una persona con una discapacidad de un 50%, amparándose en el Art. 51. De la Ley Orgánica de Discapacidades (...) DÉCIMO.- Dentro de la documentación que consta en esta acción protección presentada por la accionante se constata que han existido amonestaciones verbales contra la recurrente Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, con fecha 15 de agosto del 2013, también el certificado del CONADIS que tiene un porcentaje de discapacidad del 50% (...), el contrato se lo realizó de servicios (sic) ocasionales en calidad de servidora pública de apoyo cuatro, técnico de archivo y documentación provincial a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores. Existe otro contrato que comenzó a regir desde el 1 de enero del 2013, hasta 31 de diciembre de 2013, firmando (sic) el 2 de enero del 2013, por la Directora Ejecutiva de ANT Ing. Paola Carvajal Ayala con la contratada la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores. Dentro de los contratos de servicios ocasionales realizados con Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, consta las funciones que va a desempeñar en las que se encuentra mantener actualizado el archivo de la Unidad, elaborar y redactar comunicaciones, atender al público personal y telefónicamente, actualizar datos, registros y expedientes de la Unidad, elaborar cuadros, informes y datos estadísticos, entregar placas y licencias, colaborar en labores de atención al cliente, proporcionar información y guiar a los usuarios, cumplir las órdenes legítimas que le asigne su jefe inmediato superior en la relación a las labores inherentes a su área de trabajo. (...) dentro de la acción de protección no ha probado ser discriminada por parte de las accionantes pasivas, si bien es cierto como es normal los legitimados pasivos han reconocido que ella prestaba sus servicios lícitos y personales a la institución, mediante contrato de servicios ocasionales al tratarse de una empresa pública, se encontraba amparada bajo la Ley Orgánica del Servidor Público, la indicada contratada prestaba sus servicios a sabiendas que su contrato tenía una duración de un año, por cuanto en cada contrato existe la cláusula del plazo y en el mismo contrato de servicios ocasionales del año 2012 y del 2013 manifiestan claramente que cumplido el plazo se terminará automáticamente la relación laboral con la ANT. (...) La Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, remite un memorando en el que da por terminado

los contratos ocasionales para siete personas en esta Dirección Provincial de Pastaza, documento que consta a fojas 368, en la que consta en la nómina la señora recurrente Zurkaya Elizabeth Robalino, con fecha 27 de diciembre del 2013, es decir ha dado cumplimiento a la normativa legal, en cuanto a lo que manifiesta la recurrente que se ha violentado los derechos de las personas con discapacidad, jamás se pudo probar con prueba documentada la discriminación a la que hace mención por parte de la Ing. Paola Carvajal Ayala, Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial; y Deysi Ortiz, Directora Provincial de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza, más al contrario se dio cumplimiento a lo que manifiesta el art. 47 de la Constitución de la República (...) No encontramos actos discriminatorios por parte de las legitimadas pasivas que puedan ser garantizados en esta acción de protección. El Juez aquo en la sentencia dictado (sic) crea un derecho, violentando las normativas legales y constitucionales, dando una estabilidad en el trabajo, contraria a la normativa legal vigente. Para mantener su estabilidad en el trabajo tiene que someterse al concurso de méritos y oposición. Según lo que dice Cabanellas el acto administrativo; es la decisión general que en ejercicio de sus funciones toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes, e intereses de particulares o entidades públicas, una de las características elementales que tiene la acción de protección es la violación constitucional que debe provocar un daño grave y cuando se presta en vulneraciones de derechos constitucionales. La acción de amparo constitucional es aquella que el administrado propone ante los Jueces constitucionales la adopción de ciertas medidas urgentes destinadas a hacer cesar, o evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto ilegítimo de la autoridad de la administración pública, es decir que tiene que haber la existencia de un acto ilegítimo de la autoridad de la administración pública, el sujeto activo Zurkaya Elizabeth Robalino Flores dentro de esta acción de protección en ningún momento ha justificado conforme a derecho que se haya violentado sus derechos constitucionales como es el derecho al trabajo, o a la igualdad de condiciones sin discriminación alguna, más al contrario el sujeto pasivo le concedió los contratos de servicios ocasionales, y como es de ley se notificó con la terminación del mismo por el cumplimiento de plazos y la prohibición existente para su continuación respecto a la discriminación que hace mención la accionante, no se ha justificado con prueba documental y conforme a derecho que haga fe plena del accionar que hace mención, ya que de lo manifestado en los hechos fácticos no fueron las legitimadas pasivas, quienes realizaron actos o hechos discriminatorios. Por los antecedentes expuestos y conforme a las normas constitucionales y legales, esta Sala Multicompetente resuelve: ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, admitir el recurso de apelación presentado por la Ing. Paola Carvajal Ayala (...) y, revocar la sentencia dictada por el señor Juez del Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Pastaza, en todas sus partes... (sic).

Argumentos planteados en la demanda

En lo principal, los accionantes señalaron que la sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de

Justicia de Pastaza, vulneró los derechos constitucionales de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores.

Conforme lo manifestado por los accionantes, en todo proceso se debe asegurar el derecho al debido proceso que incluye, como una de sus garantías básicas, el deber de toda autoridad administrativa o judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y de los derechos de las partes. En tal sentido, conforme indican los accionantes, los jueces en la referida sentencia no habrían garantizado el cumplimiento del derecho de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores a la igualdad formal, material y no discriminación, contemplado en los artículos 11, numerales 2 y 3; 66, numeral 4 de la Constitución. Así como, afirman que la Sala habría irrespetado su derecho a recibir atención prioritaria por su condición de persona con una discapacidad en un 50%.

Por otra parte, los accionantes indicaron que un acto o hecho discriminatorio se puede configurar por acción u omisión, relacionadas a que una persona, con o sin intención, haga o deje de hacer algo que distinga, excluya, restrinja o prefiera a un persona o grupo de personas y que tenga como resultado la anulación o menoscabo de un derecho. En tal sentido, a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores se la habría distinguido de sus demás compañeras y compañeros de trabajo, menoscabando sus derechos constitucionales, más allá de la dimensión laboral o contractual.

Por otra parte, los accionantes indicaron que los jueces, en su sentencia, no realizaron un análisis argumentativo previo respecto a los actos discriminatorios. En otras palabras, la sentencia no contendría argumentación motivada previa a sus conclusiones en relación a por qué considera que los actos o hechos enunciados en la acción de protección no constituyen discriminación. Al respecto, los accionantes señalaron que la sentencia no se motiva ni hace examen lógico respecto a la violación del derecho a la igualdad y no discriminación por parte de las legitimadas pasivas, ya que no enunciaría las normas o principios jurídicos en los que funda la inexistencia de violación al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación y tampoco explicaría la pertinencia de su conclusión con los antecedentes de hecho.

En otro orden de ideas, los legitimados activos manifestaron que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores tenía un grado de discapacidad del 50%; y, a pesar de ello, habría sido discriminada en su trabajo, por medio de tratos, descortes, altaneros y abusivos por parte de sus superiores.

Según los accionantes, la directora provincial de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza le dispuso a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores que, adicionalmente de desarrollar sus actividades laborales en el archivo de la institución, trabaje en la ventanilla de atención al público N.º 2, esto sin considerar su discapacidad física.

Por otra parte, los accionantes señalaron que el 20 de agosto de 2013, la señora directora dispuso a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores que en el plazo de un mes y 3 días organice el archivo desde el año 1960 hasta el 2013, siendo la fecha límite el 23 de septiembre de 2013. De acuerdo con los accionantes, la organización del archivo consistía en realizar una ordenación cronológica, en la que la presunta afectada debía identificar el número del “cartón”, el tipo de documento, fecha, el nombre del usuario, en matriculas el número de placa. Señalaron que, además, la información debía constar en archivo digital. De acuerdo a los accionantes, dicha disposición difícilmente podría ser satisfecha por una persona con todas sus capacidades, y menos aún por una persona con discapacidad.

Finalmente, conforme lo indicaron los legitimados activos, a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores se le asignó varias actividades laborales a la vez y algunas de ellas no eran afines a las labores para la cual fue contratada. Por tal motivo, no pudo cumplir a cabalidad con sus funciones en el departamento de archivo, por lo que se acumuló de trabajo y recibió amonestaciones.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

Los accionantes identificaron como vulnerado, principalmente, el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República. A consecuencia de dicha vulneración, consideran también vulnerado el derecho al debido proceso, en la obligación que tiene toda autoridad administrativa o judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, consagrado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Los legitimados activos solicitaron al Pleno de la Corte Constitucional:

- 1.- Que se acepte, la presente acción extraordinaria de protección entablada en contra de la sentencia emitida el 14 de marzo del 2014, a las 15h06, por parte de los doctores

Bolívar Torres Ortiz, Fausto Lana Castro y la Dra. Tania Masson Fiallos, Jueces Provinciales de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza.

2.- Como reparación integral al perjuicio que la emisión del fallo en mención ha causado a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, solicitamos que:

a).- Se revoque el fallo expedido por la Corte Provincial de Justicia de Pastaza.- Sala Única de la Corte Provincial, declarando con lugar a acción de protección Constitucional y se declare la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación y la falta de motivación de la sentencia emitida por los jueces de la referida Corte.

Informe de las autoridades judiciales

Conforme consta de foja 27 a foja 28 del expediente constitucional, la jueza Tania Masson Fiallos y el juez Bolívar Torres Ortiz, parte de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, presentaron el informe de descargo solicitado por el juez constitucional mediante providencia dictada el 24 de agosto de 2017 a las 15:00.

En lo principal, los comparecientes señalaron que, en la acción objeto de su conocimiento, la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores señaló que prestaba sus servicios lícitos y personas en calidad de funcionaria de la Agencia Nacional de Tránsito en la que venía laborando en actividades como realizar trabajos de certificación de documentos, en el archivo de dicha dependencia y en la ventanilla. Afirmó que dichos trabajos los realizaba sin que la entidad tome en consideración su discapacidad del 50%. El 27 de enero de 2013, se le notificó con la terminación del contrato a la legitimada activa por parte del legitimado pasivo, por lo que ella y los demás accionantes presentaron acción de protección por cuanto consideraron que se habría vulnerado sus derechos a la igualdad y fomentado su discriminación.

En tal virtud, los comparecientes señalaron que en dicho proceso analizaron detenidamente la documentación actuada por los sujetos procesales; y pudieron probar que la legitimada activa prestaba sus servicios en la ventanilla, en el archivo y en la certificación de documentos emitidos por la Agencia de Tránsito. Por otro lado, afirman que los accionantes no probaron ni demostraron que existe vulneración o discriminación alguna por parte de los sujetos pasivos. Por tal razón, afirman que no existió vulneración de sus “derechos” contemplados en el artículo 88 de la Constitución.

Conforme lo señalado por los comparecientes, en el caso objeto de su conocimiento no hubo vulneración de derecho; por el contrario, afirman que la entidad accionada dio cumplimiento a las normativas legales anteriormente

invocadas; esto es, dar por terminado el contrato de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo.

Adicionalmente, los comparecientes manifestaron que, en el presente caso, la entidad accionada cumplió con la estabilidad laboral en el plazo fijado que gozaba la “sujeta activa” en su contrato de servicios ocasionales. Por lo tanto, habría dado cumplimiento con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público, la que establece un límite para la contratación de personal por medio de servicios ocasionales. Los comparecientes no encontraron que hayan existido actos discriminatorios por parte de las legitimadas pasivas que puedan ser garantizadas en esta acción de protección.

Por otra parte, los comparecientes señalaron que una de las características fundamentales y elementales que tiene la acción de protección es la violación constitucional. A su juicio, la parte accionante debe probar un daño grave cuando se presenta una vulneración de derechos constitucionales. Indicaron que, en la acción de protección presentada en la causa objeto de análisis, la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores no habría justificado con prueba alguna el hecho que se haya violentado sus derechos constitucionales como es el derecho al trabajo, o a la igualdad de condiciones sin discriminación. Por el contrario, según lo manifestado por los comparecientes, los sujetos pasivos únicamente habrían notificado la terminación de su contrato de servicios ocasionales por el cumplimiento del plazo, observando las normativas legales a las que nos hemos referido en la sentencia impugnada.

Finalmente, los comparecientes manifestaron que en la referida sentencia observaron la normativa constitucional consistente en el derecho al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica. En ese ejercicio, no habrían evidenciado violación del derecho a la igualdad, pues para el momento en que emitieron la sentencia ningún órgano de control constitucional se habría pronunciado sobre las acciones afirmativas para mantener a las personas con discapacidad en sus cargos. Al respecto, señalaron los comparecientes que el “precedente constitucional” emitido por la sentencia de la Corte Constitucional fue posterior a la sentencia emitida por el “Tribunal de Apelación”.

Procuraduría General del Estado

Dentro del expediente constitucional, a foja 30, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual señaló la

casilla constitucional N.º 018; y, mediante copia de acción de personal, acreditó su comparecencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección 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, artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

El artículo 437 de la Constitución de la República determina que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre 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.

En aquel sentido, la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, así como en la jurisprudencia de este Organismo, tiene como finalidad que las vulneraciones a derechos constitucionales no queden sin ser declaradas y adecuadamente reparadas, por lo que es factible que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, puedan ser objeto del examen por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

En su demanda de acción extraordinaria de protección, los accionantes centraron su argumentación en que la judicatura, al emitir la decisión impugnada, habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Por ello, a partir de los antecedentes expuestos, este Organismo sistematizará el análisis del caso en concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La sentencia en el recurso de apelación dentro de la acción de protección de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza dentro del expediente N.º 0061-2014, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República?

El derecho al debido proceso, recogido en el artículo 76 de la Constitución de la República, consiste en un conjunto de garantías básicas a observarse dentro de cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de las personas intervinientes.¹

La relevancia de aquel derecho radica en que, a través de las garantías que lo conforman, el constituyente procura evitar que tengan lugar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades que ejercen el poder público en el conocimiento, sustanciación y resolución del caso puesto en su conocimiento². Es decir, el derecho al debido proceso tutela los derechos de la persona en las distintas etapas que dure un procedimiento, sea administrativo o judicial, hasta la ejecución integral de la decisión emitida respecto a ella. En aquel sentido, esta Corte ha señalado que:

De conformidad con la norma consagrada en el artículo 76 de la Constitución de la República, el debido proceso constituye un derecho de protección y un principio constitucional primordial, concebido como el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse con la finalidad que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades³.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 264-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0949-14-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 371-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1691-14-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 042-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1830-13-EP.

La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal l), consagra entre las garantías del debido proceso –y más concretamente, del derecho a la defensa– la obligación de motivar las resoluciones que provienen de las autoridades que ejercen poder público, de la siguiente manera:

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

l) 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Por su parte, esta Corte ha sido enfática en afirmar que “... la motivación es imprescindible para justificar cualquier decisión, sea esta judicial o administrativa, pues, solo una carga argumentativa razonada permite llegar a una conclusión en derecho que a su vez, permite que el auditorio social pueda comprender cuales fueron las razones que guiaron tales actuaciones”⁴; “[p]or lo que la debida motivación constituye un elemento esencial de las decisiones de los órganos tanto jurisdiccionales como administrativos, dentro de su respectiva competencia, que puedan afectar derechos constitucionales”⁵.

De lo indicado, se desprende que el objeto de la garantía de la motivación de las decisiones judiciales o administrativas, no consiste únicamente en enunciar los hechos, las normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, para que de esta manera den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de una correcta administración de justicia.⁶

En aquel sentido, esta Corte Constitucional ha determinado tres requisitos, que permiten comprobar si una decisión emitida por autoridad pública ha sido debidamente motivada o no, estos son⁷;

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 145-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0143-16-EP.

⁵ Ibidem.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP.

⁷ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP. El criterio ha sido repetido en varias sentencias posteriores, como por ejemplo en, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.

- a) Razonabilidad, entendida esta como la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la autoridad en su decisión y su relación con la naturaleza y objeto de la acción o recurso en el contexto del cual fue emitida la resolución.
- b) Lógica, la misma que hace referencia a la existencia de la pertinente coherencia entre las premisas y de estas con la decisión final, así como el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa que el derecho exige para la decisión de la que se trate; y,
- c) Comprensibilidad, que hace relación a la claridad en el lenguaje utilizado en el fallo o resolución, con la finalidad de que pueda ser entendido por cualquier ciudadano⁸.

A continuación, la Corte Constitucional efectuará el análisis del presente caso, de conformidad con los parámetros antes indicados, lo que permitirá determinar si el auto resolutorio se encuentra debidamente motivado.

a. Razonabilidad

En el examen de razonabilidad en una decisión judicial, la Corte debe examinar la enunciación clara y determinada de las normas jurídicas contenidas en las diversas fuentes de derecho, en las que la autoridad basa su decisión.⁹

En virtud de lo expuesto, es necesario recalcar que la presente acción se plantea en contra de una sentencia de apelación dentro de una acción de protección, por lo que las fuentes de derecho empleadas por los juzgadores, deben guardar relación con la naturaleza propia de dicha materia.

De la revisión de la sentencia, se desprende que, en el considerando tercero, los juzgadores fijaron la competencia de la Sala Única de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, con sustento en el artículo 86 de la Constitución de la República y el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por su parte, en el considerando cuarto, la autoridad jurisdiccional citó los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República y los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en referencia a la acción de protección como mecanismo de amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613-11-EP.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, dentro de la sentencia N.º 036-16-SEP-CC, caso N.º 0610-14-EP; sentencia N.º 368-16-SEP, caso N.º 1995-12-EP

En el considerando sexto, al hacer referencia a una de las peticiones de la accionante la autoridad jurisdiccional citó el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Mientras que, en el considerando séptimo, los juzgadores desarrollaron con más profundidad la figura de la acción de protección contenida en el artículo 88 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, en el considerando octavo, los juzgadores transcribieron parcialmente lo manifestado por las partes en la audiencia pública, y en tal virtud se refirieron al artículo 4 de la Ley Orgánica de Discapacidades, los artículos 3.1, 119, 228 de la Constitución de la República, el artículo 58, de la Ley Orgánica de Servicio Público, el 146 del Reglamento General a Ley Orgánica de Servicio Público, el artículo 69 del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades

En el considerando décimo consta la *ratio decidendi* de la sentencia. En este, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, a lo largo del considerando, citaron distintas disposiciones legales como son: en relación a la terminación del contrato de servicios ocasionales, el 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público y el artículo 146 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. Adicionalmente, en relación al porcentaje de personas discapacitadas del cuatro por ciento que debe tener toda entidad pública que tenga veinticinco o más servidores públicos, citaron el artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Posteriormente, en el mismo considerando, la autoridad jurisdiccional se refirió al artículo 47 de la Constitución de la República, relativo a la política de prevención de discapacidades y la equiparación de oportunidades para las personas discapacitadas, así como el artículo 228 de la Constitución, sobre el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa, en concordancia con el artículo 65 Ley Orgánica del Servicio Público. Finalmente, citaron el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, en relación a la estabilidad laboral de las personas con discapacidad.

Al respecto, esta Corte advierte que los juzgadores, a lo largo de su sentencia, omitieron citar las normas constitucionales relativas a derechos constitucionales sobre cuya presunta vulneración debían discurrir. Tampoco los juzgadores en la sentencia objeto de análisis realizaron referencia alguna a los derechos consagrados en la Constitución de las personas discapacitadas, y los deberes que tiene el Estado para con este grupo de personas vulnerables, a pesar de haber sido

una de las alegaciones presentadas por la parte accionante y presente en la parte expositiva de la decisión.

En tal sentido, esta Corte considera indispensable, en una sentencia que resuelva la posible vulneración de derechos constitucionales de personas con discapacidad, la referencia a los artículos principales consagrados en la Norma Constitucional. Ya que será la aplicación de dichas disposiciones lo que permitirá establecer la existencia de una vulneración de derechos constitucionales o no.

En otro orden de ideas, los juzgadores, al considerar en su sentencia “que la accionante no ha probado ser discriminada por parte de las accionantes”, no citaron qué disposición legal o constitucional permitía efectuar esa afirmación respecto de a quién atribuir la carga de la prueba en un proceso de garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales como la acción de protección que resolvieron.

Por lo indicado, este Organismo concluye que el parámetro objeto de análisis no ha sido cumplido, toda vez que los juzgadores en la parte medular de la sentencia objeto de análisis, obviaron identificar las fuentes de derecho necesarias para alcanzar una adecuada resolución, en razón de los hechos puestos en su conocimiento y los argumentos expuestos por las partes.

b. Lógica

En relación al parámetro de la lógica, esta Corte Constitucional ha señalado que la misma comprende la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión del razonamiento, así como de aquella con la decisión final. Al respecto, esta Corte ha manifestado que el parámetro de la lógica:

[p]resupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo¹⁰.

En la misma línea de argumentación, en la sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1812-10-EP, la Corte expresó:

¹⁰Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1812-10-EP.

En cuanto al requisito de lógica, el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo.

Sin embargo esta Corte ha manifestado que el parámetro de lógica no se agota únicamente en la coherencia que debe existir entre los elementos del razonamiento, sino que también se complementa con el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa requerido por el derecho para adoptar la decisión de la que se trate.¹¹

A continuación, corresponde a la Corte Constitucional referirse inicialmente al contenido de la decisión objeto de estudio, para luego extraer los argumentos centrales expuestos por la autoridad jurisdiccional, con el objeto de determinar si explica la pertinencia de la aplicación del derecho a los hechos puestos en su conocimiento de manera coherente.

La sentencia de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza, en el expediente N.º 0061-2014 se encuentra estructurada por vistos, diez considerandos y resolución.

En el considerando primero, la autoridad jurisdiccional transcribió parcialmente los argumentos planteados en la demanda por la accionante.

En el considerando segundo, los juzgadores declararon la validez procesal, por no haber advertido omisión de solemnidades sustanciales. Por su parte, en el considerando tercero, los juzgadores determinaron la competencia de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza para conocer el caso presentado.

En relación a los considerandos cuarto y séptimo, la autoridad jurisdiccional expuso sobre la naturaleza de la acción de protección contemplada en la Constitución de la República.

Respecto a los considerandos quinto y sexto, los juzgadores citaron dos de las pretensiones formuladas por la accionante.



¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 358-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1042-15-EP.

En el considerando octavo, la autoridad jurisdiccional transcribió parcialmente lo actuado por las partes en la audiencia pública realizada en el juzgado. En el considerando noveno, los juzgadores hicieron mención a una solicitud de audiencia, y resumieron brevemente lo señalado por las partes.

Finalmente, respecto del considerando décimo, que complementa el fallo, objeto de la presente acción, cabe enfatizar que el mismo resulta relevante por cuanto contiene el análisis del caso concreto y la decisión; es decir, en dicho considerando, la judicatura condensa la argumentación central, pues, contiene la *ratio decidendi*.

Ante ello, conviene analizar el mismo en detalle, a fin de determinar si la Sala de apelación, al conocer la acción planteada, cumplió su rol garantista, mediante un análisis pormenorizado del caso puesto en su conocimiento.

En primer lugar, los juzgadores mencionaron cierta documentación que consta en el expediente de la acción de protección. En particular, citaron lo siguiente:

- a) La amonestación escrita a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores de fecha 15 de agosto de 2013;
- b) El certificado del CONADIS del cual se desprende el 50% de discapacidad de la hoy accionante; Los contratos de servicios ocasionales suscritos por la accionantes con la Institución de los cuales se incluye el detalle de actividades que debió realizar a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino; y,
- c) La cita de entrevistas a Amalia Palacios Fernández y a Wilmer Patricio Calderón Moreno, en calidad de ex compañeros de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino.

A continuación, la autoridad jurisdiccional centró su análisis en la figura de los contratos ocasionales, establecida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el 146 de su reglamento; y, en particular, en la terminación contractual por el cumplimiento del plazo. Así como, del mecanismo de concurso de merecimiento y oposición para el ingreso al servicio público y carrera administrativa contemplados en el artículo 228 de la Constitución y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

En este orden de ideas, la autoridad jurisdiccional procedió a citar el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades que hace referencia a la estabilidad laboral de las personas con discapacidad, pero no desarrolló ningún análisis al respecto. En tal sentido, los juzgadores se limitaron a indicar que los accionados, a la hora de dar por terminada la relación laboral, habrían cumplido con las disposiciones, establecidas en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Finalmente, los juzgadores señalaron que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino no habría probado la existencia de discriminación en el presente caso:

... [e]l sujeto activo Zurkaya Elizabeth Robalino Flores dentro de esta acción de protección en ningún momento ha justificado conforme a derecho que se haya violentado sus derechos constitucionales como es el derecho al trabajo, o a la igualdad de condiciones sin discriminación alguna, más al contrario el sujeto pasivo le concedió los contratos de servicios ocasionales, y como es de ley se notificó con la terminación del mismo por el cumplimiento de plazos y la prohibición existente para su continuación respecto a la discriminación que hace mención la accionante, no se ha justificado con prueba documental y conforme a derecho que haga fe plena del accionar que hace mención, ya que de lo manifestado en los hechos fácticos no fueron las legitimadas pasivas, quienes realizaron actos o hechos discriminatorios.
(La negrilla no corresponde al texto original)

Sin embargo, de la lectura de la referida sentencia, esta Corte no evidencia que el juzgador hubiere realizado un análisis de lo argumentado y de las pruebas constantes en el expediente a fin de determinar, o no, de la existencia de una posible discriminación a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores.

En tal sentido, la autoridad jurisdiccional, dentro de la *ratio decidendi*, omitió por completo analizar lo manifestado por la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, y que consta transcrito en el texto de la sentencia, sobre el llamado de atención verbal recibido por ella frente a sus compañeros de trabajo, la disposición por parte del superior de que la referida accionante realice otras actividades adicionales que no se encontraban contempladas en su contrato, y la supuesta sobrecarga de trabajo consistente en actualizar el archivo de la institución desde el año 1960 hasta el 2013 en un período muy corto de tiempo.

Desde la perspectiva de la coherencia que debe tener toda resolución judicial en el parámetro de lógica, esta Corte aprecia que la accionante interpuso una acción de protección porque considera haber sufrido varios actos discriminatorios en su contra, lo cual habría vulnerado sus derechos constitucionales. Sin embargo, los juzgadores no tomaron en cuenta lo argumentado por la accionante, ya que centraron su análisis únicamente en la terminación de la relación laboral. En relación a los posibles hechos, la autoridad jurisdiccional se limitó a indicar que la accionante no presentó prueba documentada de la vulneración sufrida. Tal situación conlleva a una falta de coherencia entre las premisas y la parte resolutive de la sentencia, ya que tal accionar tuvo como resultado la omisión de analizar y resolver sobre la real existencia, o no, de la vulneración de los derechos constitucionales de la accionada.

Desde esta óptica, la actuación de los juzgadores demandada no fue coherente \

con la conducta requerida de una autoridad jurisdiccional en su rol de administrador de justicia constitucional. Por lo que, ante la ausencia de una debida coherencia entre premisas y de estas con la conclusión final, así como también ante la inexistencia de una debida argumentación, concluye que se ha incumplimiento el parámetro objeto de estudio.

c. Comprensibilidad

En relación al requisito de comprensibilidad, este consiste en el correcto uso del lenguaje, la coherencia y claridad en la exposición de las ideas a lo largo del texto de la decisión.

Por lo que requiere un lenguaje sencillo, claro y respetuoso de las formas gramaticales, en función de los cuales el juez está en la obligación de redactar sus sentencias, de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, que incluya las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte¹².

En el caso *sub judice*, la decisión judicial impugnada es la sentencia en el recurso de apelación dentro de la acción de protección de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza dentro del expediente N.º 0061-201, la cual tiene algunos errores de redacción y sintaxis, que no limitan su comprensión por lo que la sentencia se encuentra elaborado con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento. Sin embargo, la referida sentencia al obviar la identificación de las fuentes de derecho constitucional necesarias para que las autoridades jurisdiccionales puedan alcanzar una adecuada resolución y al carecer de un análisis coherente que permita resolver sobre los derechos constitucionales denunciados como vulnerados, incumple el requisito de comprensibilidad que forma parte de la motivación de todo fallo judicial.

En las circunstancias expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que la sentencia objeto de análisis en la presente acción extraordinaria de protección no cumple con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en su garantía a la debida fundamentación de las resoluciones de autoridades judiciales o administrativas contempladas en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 055-17-SEP-CC, caso N.º 1812-10-EP.

Consideraciones adicionales

Aplicación del principio del *iura novit curia* en el examen de la sentencia impugnada

En otro orden de ideas, esta Corte considera que es relevante tener en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 426 de la Constitución de la República en concordancia con lo previsto en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional en aplicación del principio *iura novit curia*, está facultada para analizar y emitir un pronunciamiento sobre las cuestiones puestas en su conocimiento, incluso en aplicación de las normas no argumentadas por la parte accionante.

Al respecto, este Organismo constitucional, en su sentencia N.º 164-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 0947-11-EP, expuso lo siguiente:

En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso sub júdice, es pertinente remitirse al principio del *iura novit curia*. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es "el juez conoce el derecho". Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa...

De la jurisprudencia constitucional invocada, conforme con el principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no discutidos por las partes y que podrían ocasionar vulneraciones a derechos constitucionales¹³. Dicho criterio es compartido –en el ámbito regional– por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la misma que a través de su jurisprudencia ha señalado que por medio del principio *iura novit curia*, el juzgador tiene la facultad, e inclusive el deber, de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las hayan invocado expresamente.¹⁴ En tal sentido esta Corte procede a realizar el siguiente problema jurídico:

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia N.º 087-16-SEP-CC dentro del caso N.º 0965-10-EP.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 163; caso Usón Ramírez vs. Venezuela, párr. 53, resolución dictada en la Sentencia N.º 087-16-SEP-CC dentro del caso N.º 0965-10-EP.

La sentencia en el recurso de apelación dentro de la acción de protección de 14 de marzo de 2014 a las 15:06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Pastaza dentro del expediente N.º 0061-2014, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República?

El artículo 82 de la Constitución de la República, consagra que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

En relación al derecho a la seguridad jurídica, el Pleno de la Corte ha expresado:

Es un principio universalmente reconocido del Derecho, por medio del cual se entiende como certeza práctica del Derecho, y representa la seguridad de que se conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo. La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente. Como se ha dicho antes, el derecho a la seguridad jurídica encuentra su fundamento en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, por expresa disposición constitucional.¹⁵

Adicionalmente, este Organismo ha considerado que la seguridad jurídica genera un marco en el cual las personas obtienen un conocimiento previo de las conductas que les son permitidas:

Completando el marco de los derechos constitucionales de protección se encuentra el derecho a la seguridad jurídica, mismo que se configura como un valor jurídico implícito y explícito en nuestro ordenamiento constitucional y legal vigente, en virtud del cual el Estado provee a los individuos del conocimiento previo de las conductas que son permitidas y dentro de cuyo marco las personas pueden actuar¹⁶.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 088-13-SEP-CC dentro del caso N.º 1921-11-EP y Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 0007-10-SEP-CC dentro del caso N.º 0132-09-EP.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 030-15-SEP-CC. dentro del caso N.º 0849-13-EP.

Por lo que el derecho a la seguridad jurídica reconocido en la norma constitucional tiene como finalidad otorgar a la sociedad confianza mediante el conocimiento que sus derechos y obligaciones, así como el sometimiento de los órganos del poder público a normas jurídicas prestablecidas, de conocimiento público, y las cuales se aplican por autoridad competente. En último término, la seguridad jurídica implica la proscripción de la arbitrariedad.

En aplicación del derecho a la seguridad jurídica corresponde, entonces, verificar si la judicatura efectuó su labor en respeto a la Constitución. Para el caso en análisis, es relevante la norma prevista en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, la cual consagra:

Artículo. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

(...) 3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial de Justicia. Los procesos judiciales solo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución.

Al respecto, es importante recordar que en armonía con la norma contenida en el artículo 86 de la Constitución, el artículo 24 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina:

Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. **De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia**, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia. (La negrilla no corresponde al texto original).

Las disposiciones revisten de especial importancia en el caso objeto de análisis, en la medida que el juzgador, en su sentencia, trasladó la carga de la prueba y

señaló que la accionante “no ha probado ser discriminada” ni presentó “prueba documental” que justifique la discriminación sufrida.

Respecto del rol que deben cumplir las autoridades jurisdiccionales en conocimiento de una acción de protección, esta Corte en la sentencia N.º 155-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1563-12-EP, manifestó:

... la autoridad judicial que se encuentre en conocimiento de garantías jurisdiccionales está en la obligación constitucional de emplear un rol activo en el conocimiento y resolución del proceso puesto en su conocimiento (...)

Deberá entonces el operador de justicia en el ejercicio de sus atribuciones y facultades emplear cuanto mecanismo fuere necesario para garantizar a las partes intervinientes en el proceso la debida observancia al derecho a la tutela judicial así como el derecho a la seguridad jurídica, derecho al debido proceso en sus diversas garantías...

Es decir, en el caso concreto, los juzgadores de segunda instancia, al conocer y resolver la acción de garantía jurisdiccional, debieron cumplir un rol garantista y proactivo a fin de determinar la existencia de vulneración de derechos constitucionales, o no. Ello, sin limitarse, únicamente, a las pruebas que habría podido aportar la accionante; más aún, considerando que el objeto de la afirmación de la judicatura se refiere a información que reposa en los archivos de una institución pública.

Esta Corte considera que el indicado análisis resulta indispensable, teniendo en cuenta además, que la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores afirmó que se encuentra en el grupo de personas de atención prioritaria¹⁷, así como en un grupo perteneciente a las categorías sospechosas en relación a la protección contra actos discriminatorios. Al respecto, esta Corte en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC dentro del caso N.º 0445-11-EP manifestó:

Nuestra norma constitucional al parecer es específica y taxativa al establecer criterios por los cuales nadie podrá ser discriminado; la misma disposición constitucional (artículo 11 numeral 2 CR), es amplia al determinar que nadie podrá ser discriminado por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La inclusión de estos criterios o categorías contenidos en el artículo referido es lo que en doctrina se han denominado las categorías o criterios sospechosos.

Las categorías sospechosas son criterios utilizados tanto por el Estado, como por los particulares con miras a realizar diferencias que nunca parecerían justificarse; y que en otros casos se presentan también como justificativos utilitaristas apelando a categorías

¹⁷ Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador.

como: el orden jurídico, el orden público, la moral pública, las buenas costumbres, etc. “La calificación de una categoría como sospechosa no es una cuestión menor, desde que aquella deposita en aquel que realiza la distinción la carga de la demostración argumentativa de que existe un interés estatal urgente, si se trata del ámbito estatal, o de una excepción basada en lo que la jurisprudencia de los Estados Unidos ha denominado ‘calificación ocupacional de buena fe’, si la distinción se realizara en la actividad privada a fin de superar la presunción de inconstitucionalidad”.

Así, las categorías sospechosas para esta Corte Constitucional son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos "diferentes" respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República.

Los tratos "diferenciados" cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes.

Por lo que, en el caso *sub judice* esta Corte considera que los juzgadores no realizaron las actuaciones necesarias para determinar la existencia de una posible discriminación de la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, hoy accionante.

En este punto, es importante considerar que la condición de discapacidad es un hecho que no está supeditado al reconocimiento que el Estado hace de dicha condición. Es decir, el que una persona, al momento en que se produjo el acto presuntamente vulneratorio de sus derechos constitucionales, no haya efectuado el trámite ante la autoridad competente para que su condición sea reconocida –y, por tanto, no exista la “prueba documental” requerida por la judicatura– no implica que su discapacidad no exista. La interpretación contraria infringiría la Constitución, pues supeditaría la titularidad del derecho constitucional al cumplimiento de un trámite administrativo, y no a la fuente primigenia del mismo, que es la dignidad humana. Claro está, la calificación del grado de discapacidad por parte de la autoridad administrativa genera seguridad al juzgador respecto de la alegación; sin embargo, la falta de aporte de la misma como prueba en el proceso no destruye por sí sola la presunción de veracidad de su afirmación.

En razón de lo indicado, esta Corte concluye que los juzgadores dictaron su resolución inobservando las disposiciones contenidas en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República y 24 segundo inciso de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, por lo tanto, vulneraron el derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República.

Examen de la sentencia de primera instancia

Esta Corte, en casos análogos, ha expresado que, en razón de la presentación de una acción extraordinaria de protección, a este Organismo le corresponde analizar únicamente la decisión definitiva. Sin embargo, cuando la sentencia objetada se deriva de una garantía jurisdiccional y si la Corte ha evidenciado que dicha sentencia fue emitida en violación a derechos constitucionales –tal como acontece en el presente caso–, está en la obligación de encontrar la forma más adecuada y efectiva para reparar el derecho vulnerado. Es así que, debe examinar la decisión de primera instancia, con el objeto de determinar si ha sido dictada de conformidad con las normas constitucionales –en cuyo caso, procede dejarla en firme–; o si, en su defecto, incurre en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales. Ante la verificación de este último presupuesto, en función de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección¹⁸ y los principios *iura novit curia*, economía procesal, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado¹⁹. Así las cosas, corresponde desarrollar el siguiente problema jurídico:

La sentencia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

A continuación, esta Corte analizará la sentencia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014 a la luz de los requisitos de una correcta motivación, como ya han sido conceptualizados en el primer problema jurídico de la presente sentencia.

¹⁸Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 174-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 0720-12-EP.

¹⁹Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 397-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1017-11-EP.

a. Razonabilidad

De la revisión de la sentencia de primera instancia, dictada el 4 de febrero de 2014 a las 12:23 por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente N.º 0041-2014, se desprende que la misma se encuentra compuesta por vistos, dos considerandos y resolución.

En el considerando primero, el juzgador utilizó como fundamento los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución de la República para fijar su competencia y declarar la validez de la causa.

Finalmente, una vez desarrollada la parte considerativa, el juez expuso: “Fundamento mi sentencia en los arts. 11 numeral 2, 3, arts. 47, 48 de la Constitución de la República, Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos, arts. 3, 4, 47, 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades”.

Como se puede observar, el juzgador fundamentó su resolución en los principios constitucionales a la igualdad y la aplicación de directa e inmediata de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, contenidos en los numerales 2 y 3 del artículo 11 de la Constitución de la República. Adicionalmente, el juzgador utilizó como fundamento de su resolución los derechos de las personas discapacitadas, así como en las medidas que debe tomar el Estado a favor de las personas con discapacidad consagrados en los artículos 47 y 48 de la Constitución de la República del Ecuador.

De igual manera, el juzgador fundamentó su resolución en los fines y principios de la Ley Orgánica de Discapacidades y en la figura de inclusión laboral y el derecho de estabilidad que tienen las personas con discapacidad de conformidad con los artículos 47 y 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.

En tal virtud, esta Corte Constitucional una vez que ha determinado que el operador de justicia identificó con claridad las fuentes de derecho empleadas en su decisión, así como también su pertinencia con la garantía jurisdiccional puesta en su conocimiento, concluye que el parámetro de la razonabilidad fue observado.

b. Lógica

En la sentencia de primera instancia, luego de vistos, el juzgador resumió los antecedentes principales que motivaron la acción de protección puesta a su

conocimiento. En tal ejercicio, señaló en particular que la accionante laboró en la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial por un periodo consecutivo de tres años, desde diciembre de 2010 hasta el 27 de diciembre de 2013.

Por su parte, en el considerando primero, utilizó como fundamento los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución de la República para fijar su competencia y declarar la validez de la causa.

En el considerando segundo, la autoridad jurisdiccional expuso sus razones para decidir en la sentencia. De su texto, se desprende que el juzgador fijó su análisis en que la Defensoría del Pueblo, mediante las pruebas aportadas, habría demostrado la existencia de persecución, hostigamiento y discriminación contra la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores.

Finalmente, en la parte resolutive de la sentencia *sub examine*, con base en las consideraciones anotadas y los fundamentos constitucionales y legales, el juzgador declaró con lugar la acción de protección planteada y como medida de reparación integral dispuso que se reintegre a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores al trabajo el cual venía desempeñando en la Agencia Nacional de Tránsito como técnica de archivo.

De lo anotado, esta Corte observa que existe una falta de coherencia entre las premisas utilizadas por el juzgador, su conclusión y la medida de reparación integral dispuesta. Al respecto, en la sentencia examinada no existe una argumentación que permita determinar la relación entre la discriminación que habría sufrido la accionante y la terminación del contrato de servicios ocasionales por parte del empleador. En este orden de ideas, el juzgador en su sentencia se limita señalar:

[...]a Defensoría del Pueblo ha demostrado con abundante documentación que efectivamente ha habido contra la funcionaria quejosa, persecución y hostigamientos, vulneración de derechos, discriminación, al disponer mediante memorandos la realización de trabajos excesivos, hacer caso omiso a sus crisis de salud, pensar que finge, inducir a los funcionarios de la agencia que no le presten auxilio, considerarla una funcionaria con todas sus capacidades completas.

En igual sentido, esta considera que no existe coherencia entre y los actos discriminatorios señalados en la sentencia y la medida de reparación integral adoptada por el juzgador, consistente en el reintegro a su puesto de trabajo.

Por lo que, ante la ausencia de una debida coherencia entre premisas y de estas

con la conclusión final, así como también ante la inexistencia de una debida argumentación por parte de la autoridad jurisdiccional, que justifique la pertinencia de la medida de reparación escogida, esta Corte concluye que se ha incumplido el parámetro objeto de estudio.

c. Comprensibilidad

En el caso *sub judice*, se desprende que la sentencia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza, dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014, se encuentra elaborada con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento, sin embargo, está desprovista de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron a los juzgadores a decidir sobre el caso concreto, incumpliendo con ello el parámetro de comprensibilidad.

En las circunstancias expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que la sentencia objeto de análisis en la presente acción extraordinaria de protección no cumple con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en su garantía a la debida fundamentación de las resoluciones de autoridades judiciales o administrativas contempladas en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

Examen en razón de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección

Como se indicó anteriormente, en aquellos casos en los cuales la sentencia de primera instancia incurre en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales que las del juez *ad quem*, corresponde a esta Corte analizar, en aplicación de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, el caso objeto de las sentencias analizadas, con el fin de reparar integralmente y con la menor dilación posible las vulneraciones ocasionadas por las autoridades jurisdiccionales, así como determinar las normas de actuación en casos posteriores en los que se presenten elementos fácticos que guarden analogía:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, 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 objetiva... [Esta Corte] 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 pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección].²⁰

Por tal razón, y como una medida de restitución de los derechos vulnerados por la actuación de los jueces en la tramitación de la acción de protección, este Organismo procederá a realizar el análisis constitucional que correspondía efectuar a las judicaturas de instancia dentro de la acción de protección propuesta, a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

La terminación de la relación laboral por fenecimiento del plazo de un contrato de servicios ocasionales suscrito por tercer año sucesivo ¿vulneró el derecho constitucional al trabajo de la accionante, recogido en el artículo 33 de la Constitución de la República?

La accionante, en su demanda de acción de protección, señaló que desde de diciembre de 2010 hasta diciembre de 2013, laboró en la Agencia Nacional de Tránsito. Sin embargo, el 27 de diciembre de 2013 a las 17:00, se le notificó “por parte de la Directora Ejecutiva de la ANT”, de la negativa de suscribir un nuevo contrato laboral para el año 2014.

La legitimada activa consideró que la terminación de la relación laboral vulneró su derecho constitucional al trabajo. Con este antecedente se procederá a analizar el derecho indicado como vulnerado.

La Constitución de la República en su artículo 33, consagra el derecho al trabajo en los siguientes términos:

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 y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Al respecto, la Constitución en su artículo 25 establece: “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”. Adicionalmente, el artículo 326 de la Constitución en sus

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175- 15-SEP-CC, caso N.º 1865-12-SEP-CC y reproducida a su vez en la sentencia N.º 169-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1012-11-EP.

numerales 2 y 3 consagra los principios que sustentan el derecho al trabajo, y en particular se encuentran: “Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario; 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras”.

Adicionalmente en relación al derecho al trabajo, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1000-12-EP manifestó:

El derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de *indubio pro operario* constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano.

Adicionalmente, en relación al trabajo como derecho en la sentencia N.º 241-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1573-12-EP, este Organismo señaló:

De igual forma, cabe indicar que dado el principio de interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo está inexorablemente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, vivienda o los derechos de libertad, entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo, irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere trascendental importancia, por cuanto permite un desarrollo integral del trabajador, tanto en una esfera particular como en una dimensión social. En consecuencia, hay que observar al trabajo como fuente de ingresos económicos y como fuente de realización personal y profesional; el cual, a su vez, permite al trabajador, materializar su proyecto de vida y el de su familia. En consecuencia, son estos elementos fundamentales, los que hacen que el derecho al trabajo tenga una protección constitucional que deriva en la obligación del Estado de tutelarlos.

En relación a la estabilidad laboral dentro del marco del derecho al trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 31 de agosto de 2017, dentro del caso Lagos del Campo Vs. Perú sobre el derecho al trabajo expresó:

147. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, expresó que este mismo “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”. Asimismo, ha señalado que el “incumplimiento de la obligación de proteger se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas

sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros”, lo cual incluye “el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente”. (...)

150. Cabe precisar que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.

Al respecto, esta Corte tiene en cuenta que la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 31 de agosto de 2017, establece un estándar mínimo de protección contra terminaciones de la relación laboral que resulten injustificadas o improcedentes. Conforme lo reconocido en la Constitución de la República del Ecuador, la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Ley Orgánica de Discapacidades en particular en su artículo 51, las personas con discapacidad gozan de un régimen de protección especial al derecho al trabajo, así como a las garantías de estabilidad laboral.

En el caso *sub examine*, de las copias de los contratos de servicios ocasionales constantes de fojas 465, 466 y 468 a 471 del expediente ordinario, esta Corte considera que la accionante desarrolló su actividad laboral desde el 3 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2013, de manera ininterrumpida.²¹

Por su lado, las señoras ingeniera Paola Carvajal en calidad de directora ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la señora Deysi Ortiz Duran en calidad directora provincial de tránsito y seguridad vial, en la audiencia pública llevada a cabo el 31 de enero de 2014, y la cual consta en el expediente de instancia de fojas 482 a 487 vuelta, manifestaron que la terminación del contrato de servicios ocasionales es producto de la aplicación del artículo 58 inciso sexto de la Ley Orgánica de Servicio Público en concordancia con el artículo 146 de su Reglamento General, el cual a la fecha establecía: “Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la

²¹ Primero laboró en la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y posteriormente continuó su relación laboral en la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, entidad que fue creada mediante el artículo 16 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 415 de 29 de marzo de 2011.

emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos”.

Finalmente, las comparecientes señalaron que la acción de protección es improcedente porque, de aceptarse la misma, se estaría violentando el artículo 228 de la Constitución, el cual garantiza que “la estabilidad laboral se lo otorga mediante concurso público”.

Como un primer elemento de análisis y en atención a los argumentos de las partes procesales, conviene indicar que el aludido artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP), regula los contratos de servicios ocasionales, y a la fecha de celebración de la audiencia dicha disposición legal establecía lo siguiente:

Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración el talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad.

El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad, tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato.

Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de posgrados dentro de la jornada de trabajo, ni para prestar servicios en otra institución del Sector Público.

Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos.

La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente.

El contrato de servicios ocasionales que no se sujete a los términos de esta Ley, será causal para la conclusión automática del mismo y originará en consecuencia la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la ley.

Al respecto, conforme lo determinado en el artículo entonces vigente, la naturaleza jurídica de los contratos de servicios ocasionales tiene el carácter temporal; es decir, no genera una estabilidad laboral al servidor público contratado.

Ahora bien, de los antecedentes expuestos, se desprende que la accionante permaneció en una relación laboral continua durante tres años consecutivos mediante la modalidad de contrato de servicios ocasionales. Esta Corte en relación a la desnaturalización de los contratos ocasionales, en la sentencia N.º 048-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0238-13-EP consideró:

La suscripción de contratos ocasionales sucesivos e ininterrumpidos más allá de lo dispuesto en la normativa legal pertinente, equivale a la desnaturalización del contrato de trabajo de modalidad ocasional en el servicio público, cuyo objeto es cubrir una emergente necesidad institucional, precautelando de esta manera el servicio de la administración pública que debe ejecutarse con eficacia y eficiencia. Así, la dilación de la necesidad institucional por sobre el tiempo que establece la ley para la duración de los contratos ocasionales y para su renovación evidencia la necesidad estable del trabajo realizado y la consecuente responsabilidad de la institución pública de convocar a un concurso de méritos y oposición para seleccionar a la persona que cubra el cargo que se requiere (Énfasis fuera del texto).

En el caso *sub judice*, el contrato de servicios ocasionales habría sido desnaturalizado; ya que, la institución pública extendió la relación laboral más allá de lo establecido en la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 58 de la LOSEP, evidenciando la necesidad estable y continua del trabajo realizado por la accionante. Es decir, incumplió el plazo determinado en el inciso segundo del artículo 58 de la LOSEP; y, por lo tanto, la entidad pública desnaturalizó el contrato de servicios ocasionales.

Sin embargo, en aplicación de artículo 228 de la norma constitucional, esta Corte ha sido enfática en establecer que: “... hay que precisar que la emisión de sucesivos contratos de servicios ocasionales no otorga derecho a la estabilidad en el sector público, ni crea un derecho en favor de una persona para ser merecedor de un nombramiento definitivo sin que previamente, haya resultado como ganador dentro de un concurso de oposición y merecimientos”.²²

Como se indicó anteriormente, la accionante es una persona con discapacidad, por lo que tiene un régimen de protección especial al pertenecer al grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria conforme el artículo 35 de la Constitución de la República. Al respecto, este Organismo en un caso similar, en el que analizó la cesación de la relación laboral de una servidora pública con discapacidad, mediante la terminación unilateral del contrato ocasional que se encontraba previamente desnaturalizado, consideró:

... para garantizar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, las entidades públicas están facultadas para dar por terminada la relación laboral de manera unilateral, cuando existan razones previamente establecidas en la ley y el reglamento pertinente, que así lo justifiquen; por lo tanto, deberán, en todos los casos, respetar el plazo de duración establecido en los contratos. **Además, de haberse cumplido el plazo máximo de vigencia para este tipo de contratos -dos años- y la necesidad o actividad institucional subsista**, en atención a las razones jurídicas antes expuestas, **puede renovársele el contrato a la persona con discapacidad hasta que la entidad lleve a cabo el correspondiente concurso de méritos y oposición**, sin que esto le faculte a la persona contratada, exigir el otorgamiento de un nombramiento, en tanto, los artículos 228 de la Constitución, 65 y 86 de la Ley Orgánica de Servicio Público y conforme lo ha señalado esta propia Corte, como máximo organismo de interpretación constitucional, el ingreso al servicio público únicamente puede darse en función de resultar ganador en un concurso de méritos y oposición (Énfasis fuera del texto).²³

Si bien los referidos pronunciamientos de esta Corte son posteriores a la presentación de la acción de protección *sub examine*, los elementos de hecho, así como los derechos constitucionales vulnerados son coincidentes con el caso objeto de estudio, y fueron aquellos en los que la Corte se basó para resolver; y, como resultado de dicho ejercicio, establecer las reglas de actuación derivadas de la interpretación constitucional. En tal sentido, esta Corte Constitucional considera que la autoridad administrativa no tuvo en cuenta que la accionante, al

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 211-16-SEP-CC dentro del caso N.º 0777-10-EP; sentencia N.º 116-16-SEP-CC caso 0555-I2-EP.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC, dentro del caso N.º 2184-11-EP.

momento de la terminación del contrato de servicios ocasionales, se encontraba en una situación de especial vulnerabilidad debido a su condición de persona con discapacidad. Por lo que tal condición debió ser estimada previo a favorecer la desnaturalización de la figura contractual utilizada. Así, la desnaturalización del contrato de servicios ocasionales en cuanto a su temporalidad y la falta de consideración que la accionante formaba parte de un grupo de atención prioritaria, comportaron la transgresión del derecho constitucional al trabajo de la legitimada activa.

Con base en los elementos analizados, esta Corte considera que la terminación de la relación laboral de la accionante constituye una vulneración de su derecho constitucional al trabajo, reconocido en el artículo 33 de la Constitución de la República.

La omisión de las autoridades de la Agencia Nacional de Tránsito en adoptar medidas para eliminar la discriminación en contra de la accionante ¿vulneró su derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, en razón de su condición de persona con discapacidad, reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República?

En su demanda, la legitimada activa manifestó que durante la relación laboral fue víctima de varias conductas discriminatorias que habría sufrido en su trabajo, tales como cargas laborales excesivas para ser desarrolladas en tiempos reducidos, el tener que manipular cajas y objetos pesados a pesar de sufrir una discapacidad del 50% física en su lado derecho; un ambiente laboral hostil; tratos inadecuados por parte de su jefes inmediatos, lo que afectó directamente a la accionante al padecer del síndrome de “distimia” calificada con el 20% por profesionales del Ministerio de Salud Pública. Según la accionante, la terminación laboral es la materialización de la pretensión de la “señora Directora Provincial de Pastaza de la ANT”, la cual solicitó a la directora ejecutiva mediante memorando ANT-UAPA-2013-0403 de 28 de agosto de 2013, que se deje insubsistente el contrato laboral de la legitimada activa.

Tales situaciones, a juicio de la legitimada activa, contradicen la evaluación de desempeño por competencias de la institución en la cual expresa claramente que no registra quejas ciudadanas y tiene una evaluación en cual habría obtenido “80”; demostrando así, un desempeño esperado de la servidora en su puesto de trabajo, Adicionalmente, la accionante manifestó que los llamados de atención empezaron en agosto de 2013, y antes de esa fecha no habría tenido problemas similares con otras autoridades.

Por su lado, las señoras ingeniera Paola Carvajal en calidad de directora ejecutiva de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la señora Deysi Ortiz Duran en calidad directora provincial de Tránsito y Seguridad Vial, en la audiencia pública llevada a cabo el 31 de enero de 2014, y la cual consta en el expediente de instancia de fojas 482 a 487 vuelta, manifestaron que la accionante no sufrió actos de discriminación laboral. Afirman que el memorando en el que se requirió la terminación de la relación laboral con la presunta afectada se basó en situaciones tales como quejas ciudadanas, desobediencia de órdenes impartidas y falta de colaboración. No obstante, en el expediente no consta aporte de elemento alguno que lleve a esta Corte a desvanecer la presunción de inconstitucionalidad de su actuación, en razón de haberse determinado la existencia de una distinción y la concurrencia de una categoría sospechosa, en los términos señalados en apartados precedentes de la presente sentencia.

Con los antecedentes relatados, se procederá a analizar el derecho indicado como vulnerado. De conformidad con lo establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, el ejercicio de los derechos se regirá, entre otros principios, por el de:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad (...) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Por su parte, el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República consagra que: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

En caso objeto de análisis, la señora Robalino Flores Zurkaya Elizabeth, al momento de desarrollar sus actividades laborales tenía un porcentaje de discapacidad física del 50%, conforme el carnet del Consejo Nacional de Discapacidades, constante a foja 7 del expediente de instancia.

En este sentido, la Constitución de la República, en su artículo 35, considera a las personas discapacitadas dentro del grupo de personas de atención prioritaria:

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.

Por su parte el artículo 47 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce como derecho de las personas discapacitadas, entre otros:

Art. 47.- El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: (...)

5. El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas.

En relación a las personas con discapacidad y el derecho al trabajo, esta Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC dentro del caso N.º 2184-11-EP, manifestó:

En virtud de lo señalado, las disposiciones contempladas en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales precedentemente transcritos, que establecen la atención prioritaria de la que gozan las personas con discapacidad en todo ámbito, y de manera específica, su inserción y permanencia en su lugar de trabajo, prevalecen sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano; esto significa que en aplicación de la Constitución y del *corpus juris* internacional vigente en el Estado, cuyas normas prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica, a las personas con discapacidad, consideradas como grupo de atención prioritaria, debe asegurárseles una protección especial en el ámbito laboral, lo cual se verifica a través del pleno acceso al empleo y su conservación.

Incluso, conforme la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²⁴ el Estado ecuatoriano, además de tener la obligación de garantizar el derecho al trabajo a las personas con discapacidad, deberá velar, entre otras consideraciones, por su estabilidad laboral o condición de continuidad:

Artículo 27 Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la

²⁴ Publicado en el Registro Oficial N.º 329 del 5 de mayo de 2008.

oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y **unas condiciones de trabajo seguras y saludables**; (...)
- g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público... (Énfasis fuera del texto)

Por lo que, conforme las disposiciones consagradas en la Constitución, así como en convenios internacionales, las personas con discapacidad tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral, que permita alcanzar la realización económica y personal de este grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria.

Sin embargo, de lo argumentado por la legitimada activa, y de la documentación constante en el expediente ordinario, esta Corte encuentra elementos suficientes que permiten determinar que la accionante, adicional a la terminación de su relación laboral, habría sufrido otro tipo de conductas discriminatorias en su trabajo, situaciones tales como cargas laborales excesivas para ser desarrolladas en tiempos reducidos, el tener que manipular cajas y objetos pesados a pesar de sufrir una discapacidad del 50% física en su lado derecho; un ambiente laboral hostil; tratos inadecuados por parte de su jefes inmediatos entre otros.

Los hechos relatados permiten a esta Corte inferir que la entidad accionada, a través de las autoridades que ejercían las funciones relacionadas con la repartición de la carga laboral, y con el control del clima laboral, propiciaron y toleraron actuaciones discriminatorias en contra de la accionante. En dicho contexto, el memorando N.º ANT-UAPA-2013-0403, mencionado por la presunta afectada, cuya existencia fue reconocida por los representantes de la entidad accionada, constituyó una expresión de la voluntad de separar a la servidora, en lugar de dar solución a los actos de discriminación de los que era víctima.

Por otro lado, como ya ha sido analizado en el problema jurídico precedente, la relación laboral establecida en razón de la suscripción sucesiva de contratos de ~~servicios~~ ocasionales ya había sido desnaturalizada por haber superado el máximo establecido en la ley vigente a la época. En otras palabras, el argumento

consistente en el cumplimiento de las normas que determinan la duración de los contratos ocasionales se desvanece el momento en que la suscripción del último contrato ya había superado el máximo legal, entonces vigente. En ese sentido, no se explica su terminación por fenecimiento del plazo, sino como el acto con el que se consumó la serie de demostraciones de voluntad institucional de propiciar y tolerar actos discriminatorios en su contra.

Estas actuaciones, promovidas y toleradas por las autoridades de la entidad pública en la que prestaba sus servicios, constituyen contravenciones a su derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, en razón de su condición de persona con discapacidad.

Reparación integral

En cumplimiento con el mandato establecido en el artículo 86 numeral 3, primer inciso de la Constitución de la República, una vez que esta Corte estableció en la presente acción extraordinaria de protección la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales de la accionante, tanto en las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales de primera y segunda instancia, como en los actos que desembocaron en la terminación de relación laboral; corresponde a este Organismo determinar qué medidas de reparación integral resultan más apropiadas para alcanzar una efectiva protección de los derechos vulnerados.²⁵

Al respecto, esta Corte Constitucional, al interpretar el contenido del artículo 11 numeral 9, segundo inciso de la Norma Suprema,²⁶ se refirió a la reparación integral en los siguientes términos: “En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un ‘derecho’ y un principio, por medio del cual las

²⁵ Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

(...)

3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y **en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.** (El énfasis pertenece a esta Corte).

²⁶ Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

(...)

9. (...) El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración”.²⁷

Medidas para la reparación de la vulneración a los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica

Como primera consideración, corresponde establecer las medidas de reparación de los derechos vulnerados por las autoridades jurisdiccionales, tanto de primera como de segunda instancia. En particular, en ambas sentencias el derecho identificado como vulnerado es el debido proceso en la garantía de motivación que debe tener toda resolución tanto administrativa como judicial. Adicionalmente, en la sentencia de segunda instancia se observa una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

Al respecto, las medidas de reparación, para ser adecuadas, deben tender a que los actos lesivos a sus derechos queden sin efecto jurídico; y que, de parte de la justicia constitucional, se provea de efectiva protección a sus derechos e intereses, y que se lo efectúe por medio de una decisión que cumpla con los requisitos mínimos para ser considerada como motivada.

Por lo indicado, esta Corte considera como primera *medida de restitución*²⁸ tendiente a la reparación de dicho derecho vulnerado, dejar sin efecto, tanto la sentencia dictada en segunda instancia 14 de marzo de 2014, las 15h06, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza dentro del recurso de apelación N.º 0061-2014; así como, la sentencia dictada en primera instancia de 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el Juez Segundo De La Familia, Mujer Y Adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014; y, todos los actos posteriores a su emisión.

Adicionalmente, esta Corte considera indispensable establecer una *medida de garantía de no repetición*, para evitar que las vulneraciones en las que incurrieron los juzgadores de primera y de segunda instancia vuelvan a ocurrir en casos posteriores en los que existan hechos similares. Por tal razón, dispone al

²⁷ Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

²⁸ “Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum*, que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el reestablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución”. Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. La difusión debe darse por medio de atento oficio a las judicaturas, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner en la página web principal de la institución, ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

Asimismo, debido a la posible existencia de responsabilidades derivadas de las vulneraciones señaladas en la sentencia de apelación de la acción de protección, es necesario establecer una **medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción**. Así, se dispone al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades civiles o administrativas, según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones, tomando en consideración los elementos particulares determinados en la presente sentencia. El presidente del Consejo de la Judicatura, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

Por último, la emisión de la presente sentencia y su publicación en el Registro Oficial constituyen en sí mismas **medidas de satisfacción**. Ello pues constituyen una muestra del reconocimiento de la existencia de las vulneraciones por parte de las judicaturas encargadas de proteger los derechos de quienes acuden para recibir su tutela, por medio de decisiones fundamentadas en la Constitución, los instrumentos internacionales de los derechos humanos y la ley. Ambas medidas son ejecutadas por la propia Corte Constitucional y tienen efecto desde que la sentencia quede en firme y sea publicada en el Registro Oficial.

Medidas para la reparación de la vulneración a los derechos recibirán atención prioritaria a la persona con discapacidad y al derecho al trabajo

En la presente sentencia, esta Corte ha visto la necesidad de desarrollar parte de su análisis en consideración de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección. Y en tal razón, este Organismo concluyó que la terminación laboral de la accionante y por los tratos recibidos por sus superiores vulneró varios derechos constitucionales de la accionante. Por lo tanto, corresponde establecer medidas de reparación adecuadas para que dichos derechos adquieran el estatus de garantía requerido por el texto constitucional.

En consecuencia, como *medida de restitución* de los derechos conculcados, corresponde retrotraer los efectos de la acción vulneradora consistente en la terminación unilateral de la relación laboral por parte de la autoridad pública, sin considerar el grado de vulnerabilidad y la condición de atención de la accionante. Por lo que, a fin de asegurar la subsistencia y reparar sus derechos constitucionales vulnerados es necesario considerar que la accionante expresó, como parte de su pretensión en la presente acción extraordinaria de protección, el deseo de ser reintegrada a su puesto de trabajo.

En tal sentido, esta Corte Constitucional estima que en cumplimiento del artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador no es posible reparar el derecho vulnerado de la legitimada activa con la orden de emisión de un nombramiento permanente sin que medie antes el respectivo concurso de méritos y oposición, por lo que esta Corte estima como medida de reparación del daño causado que la accionante deba ser restituida a su puesto de trabajo, bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, hasta que la institución pública realice, en el menor tiempo posible, el respectivo concurso de méritos y oposición que permita a la legitimada activa participar en este y tener la oportunidad de ingresar al servicio público, lo cual deberá ser informado a esta Corte.

Por cuanto, la subsistencia de la accionante Zurkaya Elizabeth Robalino Flores se ha visto amenazada desde la terminación de la relación laboral y como *medida de reparación económica*, esta Corte estima necesario que la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial cancele a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y demás beneficios de ley, desde el 27 de diciembre de 2013, hasta la reincorporación a su nuevo puesto de trabajo, más los intereses de ley. La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica

de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC.

Por otra parte, debido a la posible existencia de responsabilidades derivadas de las vulneraciones al derecho a la igualdad y no discriminación por parte de funcionarios de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y de la Dirección Provincial de Transporte de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza, es necesario establecer una **medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción**. Así, se dispone al representante legal de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades de orden civil, o administrativo a las que habría lugar según corresponda conforme a la ley, por la vulneración de los derechos constitucionales de la accionante; lo cual, incluye el ejercicio del derecho de repetición por la reparación económica, asumida por la institución. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El director ejecutivo, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

Del mismo modo, como **medida de garantía de no repetición**, con el fin que las prácticas del personal de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial estén orientadas al respeto y garantía de los derechos constitucionales, esta Corte ordena que la institución, a través de su unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente un plan de capacitación en materia de los derechos de las persona con discapacidad. El director ejecutivo de la institución o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

Como una segunda medida del mismo carácter, esta Corte dispone al Ministerio del Trabajo, como organismo rector en materia de políticas relacionadas con el servicio público que, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las instituciones que conforman el sector público. La difusión debe darse por medio de atento oficio a

los representantes legales de dichas instituciones, con copia a los directores de las unidades administrativas de talento humano, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Ministerio del Trabajo deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

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 reconocidos en los artículos 33, 35, 66 numeral 4, 76 numeral 7 literal 1) y 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de las autoridades jurisdiccionales, se dispone:

3.1. Para restituir el derecho vulnerado, dejar sin efecto la sentencia dictada el 14 de marzo de 2014 a las 15:06, por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza dentro del expediente de apelación N.º 0061-2014; así como, la sentencia del 4 de febrero de 2014 a las 12:23, dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia de Pastaza dentro del expediente de acción de protección N.º 0041-2014; y todos los actos posteriores a su emisión.

3.2. Como garantía de no repetición de las vulneraciones a los derechos por las judicaturas de primera y segunda instancia, dispone al Consejo de

la Judicatura, a través de su representante legal, que efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. La difusión debe darse por medio de atento oficio a las judicaturas, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en el banner principal del portal web de la institución, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

3.3. Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al debido proceso en la garantía de la motivación. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El presidente del Consejo de la Judicatura, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

4. Como medidas de reparación integral de las vulneraciones encontradas en el acto de autoridad pública no judicial, objeto de la acción de protección que desembocó en las sentencias dejadas sin efecto, se dispone:

4.1. Para restituir los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer que la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su autoridad nominadora o del jefe o jefa del Departamento de Recursos Humanos, reincorpore a través de un contrato de servicios ocasionales a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, en un puesto de trabajo con las mismas o similares condiciones y con la remuneración que

corresponde al cargo de servidor público de apoyo 4, en un término de veinte días a partir de la notificación con la presente sentencia.

4.2. Como reparación económica del daño ocasionado, disponer que la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, cancele a la señora Zurkaya Elizabeth Robalino Flores el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y más beneficios de ley, desde el 27 de diciembre de 2013, hasta la reincorporación a su nuevo puesto de trabajo, más los intereses de ley.

La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC. Para tal efecto, se dispone al señor secretario general del Organismo que remita copias certificadas del presente expediente constitucional al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Cantón Ambato, Provincia de Tungurahua, en cumplimiento de la regla jurisprudencial b.1., constante en la sentencia constitucional indicada.

4.3. Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer a la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades civiles y administrativas según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al derecho al trabajo y a la igualdad y no discriminación, lo cual incluirá el ejercicio del derecho de repetición por el pago de la reparación económica por parte de la institución accionada. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. La autoridad nominadora o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

4.4. Como medida de garantía de no repetición de las violaciones a los derechos por parte de la autoridad administrativa, ordenar que la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial a través de su

unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente una jornada de capacitación a escala nacional a sus servidoras y servidores en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad. La jornada de capacitación tendrá una duración mínima de ocho horas. Los representantes de la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de discapacidades, o sus respectivos delegados, deberán informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida, e informarán mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

4.5. Como garantía de no repetición, disponer al Ministerio del Trabajo, como organismo rector en materia de políticas relacionadas con el servicio público que, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las instituciones que conforman el sector público. La difusión debe darse por medio de atento oficio a los representantes legales de dichas instituciones, con copia a los directores de las unidades administrativas de talento humano, con el contenido de la presente sentencia.

5. La emisión de esta sentencia, y su publicación en el Registro Oficial en sí mismas constituyen medidas de satisfacción de todos los derechos declarados como vulnerados en la presente sentencia.
6. Esta Corte Constitucional se reserva el derecho para hacer el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 164 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
7. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 3 de enero del 2018. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/mso





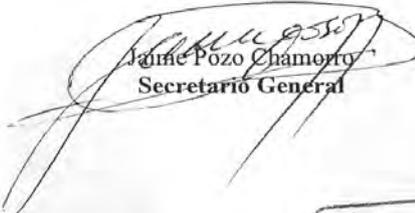
CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



CASO Nro. 0664-14-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 jueves once de enero del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Comunica a la ciudadanía en general que el almacén del Registro Oficial en la ciudad de Guayaquil atenderá desde sus nuevas oficinas ubicadas en la Av. 9 de Octubre N° 1616 y Av. del Ejército esquina, Edificio del Colegio de Abogados del Guayas, primer piso. Telf.: 3941800 Ext.: 2310



Año I - N° 1
Quito, Jueves 25 de mayo de 2017
Valor: US\$ 1,25 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARRAZUELA
DIRECTOR
Quito: Avenida 12 de Octubre 1728-88 y Wilson Segundo Piso
Coficinas centrales y puntas:
Tel: 3941-1800
Ext: 2301 - 2305
Distribución (Minucel):
Mañanera Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Tel: 245-0110
Seccional Guayaquil:
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército
Instalación Edificio del Colegio de Abogados
del Guayas, primer piso. Tel: 3941-2310

SUMARIO:

- FUNCIÓN EJECUTIVA
- ACUERDOS:
- MINISTERIO DEL AMBIENTE:
 - 000 Dispositivo y Regulado a la Fundación para la Educación, Cultura y Promoción del Medioambiente "CEMA", con domicilio en la ciudad de Sangolquí, provincia de Pastaza... 1
 - 012 Dispositivo y Regulado a la "Fundación Seguridad Integral - de Medio Ambiente - SEMA", con domicilio en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha... 3
 - 013 Aprobación al Estatuto de la "Fundación Conservación Ambiental Santa Elena (COASE)", con domicilio en el cantón y provincia de Santa Elena... 5
 - 014 Reforzamiento al Estatuto de la "Fundación Pichincha" ... 8
 - 015 Reforzamiento al Acuerdo Ministerial #9 de 27 de ...

SUMARIO:

- FUNCIÓN EJECUTIVA
- ACUERDOS:
- SECRETARÍA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
 - 001 Se regulará el viaje al exterior y el traslado con cargo a vacaciones a los funcionarios... 1
 - 002 Moción N° 10000, Secretaría de Vigilancia... 5
 - 003 Moción N° 10000, Ministerio de Justicia... 2
 - 004 Moción N° 10000, Ministerio de Justicia... 2



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

La Corte Constitucional a través del Registro Oficial basada en el artículo 227, de la Constitución de la República del Ecuador, que establece que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, transparencia y evaluación; ha procedido a crear su producto "Ediciones Constitucionales", la misma que contiene sentencias, dictámenes, informes de tratados internacionales, etc., emitidos por la Corte Constitucional. Esta edición, está al alcance de toda la ciudadanía, ya que puede ser revisada de forma gratuita en nuestra página web, bajo el link productos - "Edición Constitucional".

Quito

Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Teléfonos: 3941-800 Ext.: 2301
2430-110 Ext.: 2305

Guayaquil

Av. 9 de Octubre N° 1616
y Av. Del Ejército esquina,
Edificio del Colegio de Abogados del Guayas,
primer piso. Telf.: 3941-800 Ext.: 2310



www.registroficial.gob.ec