



Juicio No. 05241-2021-00015

JUEZ PONENTE: SALAZAR BETANCOURT VLADIMIR ALEXANDER, JUEZ (PONENTE)

AUTOR/A: SALAZAR BETANCOURT VLADIMIR ALEXANDER

TRIBUNAL DE GARANTIAS PENALES DE COTOPAXI. Latacunga, viernes 6 de agosto del 2021, las 16h40. **VISTOS:** Terminado que ha sido el procedimiento en la presente causa, y siendo su estado el resolver, para hacerlo, se considera lo siguiente:

LEGITIMACIÓN ACTIVA.- En razón de lo previsto por el Art. 86, numeral 1 de la CRE, en concordancia con el Art. 9 de la LOGJCC, el legitimado activo en la presente causa, ha sido singularizado como Ríos Medina Lenin Santiago, y que es la persona que considera vulnerados sus derechos por parte del Prefecto y del Director de Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi. El Accionante se encuentra patrocinado por el doctor José Luis Endara Puga.

LEGITIMACIÓN PASIVA.- LA IDENTIDAD DE LA PERSONA, ENTIDAD U ÓRGANO ACCIONADO.- En la presente causa han sido identificados como Lcdo. Jorge Gonzalo Guamán Coronel y Dra. Elva Amparito Verdezoto Barragán, en sus condiciones de Prefecto y de Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, respectivamente, siendo que el primero de los nombrados, quien habría emitido un acto administrativo con el que se habrían vulnerado los derechos constitucionales del accionante por haber terminado su relación laboral. El legitimado pasivo, Lcdo. Jorge Gonzalo Guamán Coronel, no asistió a la audiencia, pero estuvo patrocinado por Dra. Margarita Allauca, no existió la comparecencia del delegado del señor Procurador General del Estado, pese a encontrarse notificado en legal y debida forma.

VALIDEZ PROCESAL: En la tramitación de la presente acción constitucional, se ha observado lo previsto por los Arts. 7, 8, 14, 39 y siguientes de la LOGJCC, así como lo dispuesto por los Arts. 75, 76, 88, 168.6 y 169 de la CRE, por tanto, se han cumplido y respetado los principios procesales de la justicia constitucional, por lo que se declara su validez.- Los argumentos para la adecuada motivación de la sentencia, conforme lo exige el Art. 76, numeral 7, literal 1 de la CRE, y los Arts. 15 numeral 3; y, 17 de la LOGJCC, son los siguientes:

PRIMERO.- ANTECEDENTES: El ciudadano José Estuardo Tapia Molina, formula la presente

Acción de Protección, en concreto, bajo el siguiente argumento: *“He sido notificado mediante Memorando No. GADPC-PREF-2020-1059, de fecha 21 de diciembre del 2021, con la Resolución Administrativa No. GADPC-PREF-2020-162, con la que se da por terminada mi relación laboral con G.AD. Provincial de Cotopaxi, Resolución que afecta y vulnera mis derechos constitucionales, respecto a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho al trabajo, debido a que se la utiliza en desconocimiento e inaplicación de la Sentencia de la Corte Constitucional No. 018-18-SIN-CC de fecha 01 de agosto del 2018, en la que se declara la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la CRE del 03 de diciembre del 2015; y del Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-373 del Ministerio del Trabajo, en la que se expide las directrices para la aplicación de la Sentencia antes referida, por lo que solicito que se me reintegre a mi puesto de trabajo y se me paguen las remuneraciones que dejé de percibir así como los aportes al I.E.S.S.º.*

SEGUNDO.- CONTESTACIÓN DEMANDA: El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, por intermedio de su abogada defensora manifestó: *“Que no ha existido tal vulneración de los derechos antes señalados, ya que el contrato de trabajo a prueba suscrito con el accionante el 01 de octubre del 2020, cumple los requisitos esenciales de capacidad, objeto lícito y causa lícita, además de que la Sentencia No. 018-18-SIN-CC de fecha 01 de agosto del 2018, emitida por la Corte Constitucional, surte efecto a partir de su publicación en el Registro Oficial, y dicha publicación se demoró de manera excesiva, lo que provocó en las instituciones públicas, falta de conocimiento en la aplicación de la misma, por lo que hasta la emisión del Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-373, es que se tuvo claro cómo aplicar la norma mencionada, por último indicó que la pretensión del accionante debe hacerla por la vía correcta, que para el caso sería la vía ordinaria, tomando en cuenta que el señor José Tapia Molina, fue desvinculado del G.A.D. provincial de Cotopaxi debido a que no superó el periodo de prueba conforme a lo determinado en el Art. 15 del Código del Trabajoº.*

TERCERO FUNDAMENTOS DE HECHO: LA RELACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS RELEVANTES PARA LA RESOLUCIÓN: En la audiencia pública y contradictoria, así como junto a la demanda y la contestación a la demanda, se presentaron medios de prueba documentales que consistieron en:

3.1.- El Contrato de Trabajo Servicios Ocasionales, No. GADPC-GATH-CO-2019-163, de fecha 04 de febrero del 2019, firmado entre el señor Jorge Guamán Coronel, en su calidad de Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi en aquella fecha, y el ciudadano Lenin Santiago Ríos Medina, por el cual se lo contrata a éste último al amparo de la LOSEP, para que

cumpla las funciones de ayudante de equipo y/o maquinaria pesada en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, con una remuneración mensual de USD. 556,00., y con una duración desde el 04 de febrero del 2019 hasta el 31 de mayo del 2019.

3.2.- El Contrato de Trabajo Servicios Ocasionales, No. GADPC-GATH-2019-209, de fecha 03 de junio del 2019, firmado entre el señor Jorge Guamán Coronel, en su calidad de Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi en aquella fecha, y el ciudadano Lenin Santiago Ríos Medina, por el cual se lo contrata a éste último al amparo de la LOSEP, para que cumpla las funciones de ayudante de equipo y/o maquinaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, con una remuneración mensual de USD. 556,00., y con una duración del 3 de junio del 2019 hasta 31 de diciembre del 2019.

3.3.- El Contrato de Trabajo a tiempo indefinido con periodo de prueba, , No. GADPC-GTH-CT-2020-042 de fecha 1 de octubre del 2020, firmado entre el Lcdo. Jorge Guamán Coronel, en su calidad de Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, y el ciudadano Lenin Santiago Ríos Medina, por el cual se lo contrata a éste último al amparo del Código de Trabajo, para que cumpla las funciones de ayudante de equipo y/o maquinaria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, con una remuneración mensual de USD. 556,00., y el plazo de contratación es desde el primero de octubre del 2020, con periodo de prueba de 90 días.

3.9.- En cinco fojas útiles, copias simples de la Resolución Administrativa No.GADPC-PREF-2019-112, de fecha 26 de diciembre del 2019, suscrita por el Lcdo. Jorge Guamán Coronel, en su calidad de Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, en la que se da a conocer a 77 trabajadores del GAD Provincial Cotopaxi, respecto del proceso de cambio de régimen laboral de la LOSEP a Código de Trabajo, esto, en cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional No. 018-18-SIN-CC de fecha 01 de agosto del 2018, así como también en cumplimiento del Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-373;

3.10.- En una foja útil el original del Memorando No. GADPC-PREF-2020-1075, de fecha 21 de diciembre del 2020, suscrito por el Dr. Miguel Viera Pérez, Director de Talento Humano del G.A.D. Provincial de Cotopaxi, al que se anexa en dos fojas útiles la Resolución Administrativa No.GADPC-PREF-2020-178, de fecha 21 de diciembre del 2020, suscrita por el Lcdo. Jorge Guamán Coronel, Prefecto de la Provincia de Cotopaxi, en la que se da a conocer la desvinculación de ciudadano Lenin Santiago Ríos Medina del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi por no superar el periodo de prueba estipulado en el Contrato de Trabajo No. GADPC-GTH-CT-2020-042 de 1 de octubre del 2020.

3.11.- Informe Técnico Nro. GADPC-GATH-2020-149, de fecha 11 de diciembre del 2020, suscrito por el Psi. Ind. Gabriel Berrazueta M., Jefe de la UTH(e) y por el Abg. Juan Carlos Albán R., Abogado de Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, informe en el que recomiendan la desvinculación de diecinueve trabajadores de la entidad mencionada, entre ellos al señor Lenin Santiago Ríos Medina, por obtener una calificación deficiente e inaceptable conforme a la evaluación de desempeño y además por no haber superado el periodo de prueba de acuerdo a lo determinado en el Art. 15 del Código del Trabajo; y,

3.12.- En dos fojas útiles el reporte de evaluación de desempeño de 82 trabajadores del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi.

CUARTO: FUNDAMENTOS DE DERECHO: LA MOTIVACIÓN QUE SUSTENTA LA

RESOLUCIÓN: Partamos indicando que conforme lo dispuesto en el Art. 75 de la CRE, se reconoce y garantiza a toda persona el derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses; en ese contexto la Magistratura ha sostenido respecto a la tutela judicial efectiva, que es el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, siendo también un derecho de prestación, por cuanto a través de él se pueden obtener del Estado beneficios, bien porque impone la actuación de la jurisdicción en el caso concreto, bien porque exige que el Estado deba generar los instrumentos para que el derecho pueda ser ejercido y la justicia prestada, de modo que será de responsabilidad de aquéllos defectos y anormalidades en las prestaciones que se le exigen. Por otra parte, al igual que se lo ha efectuado en ocasiones anteriores en este mismo despacho, se debe dejar claro y perfectamente establecido, que la Acción de Protección, es una garantía jurisdiccional que posee fuente y naturaleza estrictamente constitucional, pues así lo determina el Art. 88 de la CRE; por tanto, el análisis que efectuaremos en el caso concreto, se basará precisamente en una interpretación constitucional y aplicación directa de dicha norma. Para ello, es necesario establecer y determinar en primer término, si en nuestro caso la impugnación se refiere a un acto o a una omisión, que haya vulnerado derechos constitucionales, y que provenga de una Autoridad Pública no Judicial.

El ciudadano Lenin Santiago Ríos Medina, ex trabajador, del GAD Provincial, de Cotopaxi, ha presentado la presente Garantía Jurisdiccional en contra del dicha entidad en la persona del señor Jorge Gonzalo Guamán Coronel Prefecto, y en contra de la Dra. Amparo Verdesoto Barragán en su calidad de procuradora sindical, de la referida entidad, aduciendo que por parte de los mencionados funcionarios se violentaría, sus derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho al trabajo, en la garantía de la estabilidad laboral, aduciendo básicamente la

inobservancia, de la normativa en relación al régimen laboral que debía regir la relación existente entre la entidad contratante, el GAD provincial de Cotopaxi y el accionante, toda vez que mediante resolución administrativa N° GADP-PREF-2020-178, DESVINCULACIÓN DE PERSONAL, REGIMEN CÓDIGO DE TRABAJO. CONTRATO INDEFINIDO HA PRUEBA NOVENTA DÍAS, suscrito por el accionando Jorge Guamán Coronel y el memorándum GADP-PREF-2020-1075, de fecha 21 de diciembre del 2020, suscrito por el señor Miguel Viera Pérez, director de Talento Humano, se ha dado por terminada la relación laboral entre el accionante y el GAD provincial, aduciéndose no haber superado el periodo de prueba de 3 meses determinado en su contrato indefinido, con cláusula a prueba, suscrito por el GAD provincial de Cotopaxi y accionante, no obstante de que la accionante habría ya estado laborado en la entidad bajo la modalidad de contratos ocasionales, disponiéndose sus cambio de régimen por efecto de la disposiciones constitucionales y legales aplicable. En el caso se determina que las personas que ejecuten en el sector público, trabajo de naturaleza manual estará sujetas en cuanto a su contratación, al Código de Trabajo, por lo que se procede efectivamente como se indicó a suscribirse un contrato indefinido de trabajo con cláusula a prueba, lo que determinó la cesación de la relación laboral, por efecto de no haber superado dicho periodo, lo que justamente a criterio de la parte accionante es violatorio a los derechos que hemos indicado.

La defensa de la parte accionada contesta la acción indicando básicamente que los hechos que estamos conociendo son asuntos de mera legalidad que deben ser tratados en la vía ordinaria. Además, argumentan que para ingresar al servicio público conforme el art 229 y siguientes de la Constitución de la República del Ecuador, los funcionarios deben hacerlo a través de concurso de mérito y oposición, estando sujetos además a evaluaciones periódicas, por lo que en razón de esto es que se estableció el periodo a prueba en el contrato del accionante, la misma que no fue superada y que de acuerdo a las disposiciones del Código del Trabajo se procedió a dar por terminada la relación laboral, no existiendo vulneración alguna, al haberse observado la normativa constitucional y legal aplicable al caso.

En este orden de ideas corresponde en primer término, establecer los puntos que no serían controvertidos dentro de esta acción jurisdiccional y sobre los cuales los sujetos procesales han efectuado una amplia exposición, nos referimos a la existencia de la relación laboral que existió efectivamente entre el GAD provincial de Cotopaxi y el accionante, incluidas las fechas de iniciación de dicha relación, la modalidad de las mismas y la base legal sobre la que se suscribió los distintos contratos que rigieron la relación, existiendo coincidencia en que los actuales momentos y a la fecha de cesación de la relación laboral, la normativa que cobijaba a los sujetos de la relación laboral era el Código del Trabajo, debiendo como efectivamente se lo hizo por efecto de la sentencia N° 018-18-

SIN de fecha 2 de agosto del 2018, así como del acuerdo ministerial 373-2019 del Ministerio del Trabajo y la propia resolución de la Institución accionada, N° 112-2019, cambiarse y definirse que la relación laboral esté sujeta a las regulaciones del Código del Trabajo, para lo cual debía suscribirse un contrato indefinido de trabajo, centrándose en la controversia en el establecimiento de la cláusula a prueba, estipulada en dicho contrato, que ha servido de argumento para que se haya terminado con la relación laboral, sobre lo que procederemos a efectuar el análisis de si estos últimos hechos son violatorios o no a los derechos del accionante, así nos plantearíamos la siguiente interrogante en concreto:

Problema Jurídico:

La terminación de la relación laboral dispuesta en la Resolución Administrativa No.GADPC-PREF-2020-162, de fecha 21 de diciembre del 2020, suscrita por el Lcdo. Jorge Guamán Coronel, Prefecto de la Provincia de Cotopaxi y en el Memorando No. GADPC-PREF-2020-1075, de fecha 21 de diciembre del 2020, suscrito por el Dr. Miguel Viera Pérez, Director de Talento Humano del G.A.D. Provincial de Cotopaxi, vulnera el derecho a la seguridad jurídica del legitimado activo, así como al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y consecuentemente su derecho al Trabajo?

Conviene precisar que, a pesar de que en materia de derechos laborales los ciudadanos cuentan previo agotamiento de la vía judicial, con las acciones ante la Jurisdicción Ordinaria con el fin de solicitar la declaración de sus derechos, la acción de protección es procedente en los eventos en que las conductas o decisiones de las entidades públicas vulneren de manera evidente los derechos constitucionales fundamentales, como la igualdad, la vida, la dignidad humana, el debido proceso, seguridad jurídica, entre otros, pues la acción de protección no tiene la característica de residual, en razón de que en realidad si analizamos nuestro marco constitucional y legal, ciertamente todos los derechos tienen vía de reclamación ordinaria, por ello el Juez constitucional para decidir sobre las acciones de protección contra instituciones públicas deberá verificar en cada caso la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, en este caso específico el derecho al debido proceso que incluye la motivación de todo acto administrativo, a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y en general a la dignidad humana, que según la parte accionante alega en el escrito contentivo de la acción y en su intervención en audiencia pública así sería.¹

¹ (Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Causa No. 053-10-JP), a efectos de que se diferencie de una

Como vemos las circunstancias que rodean al presente caso podría decirse, serían inusuales, dada la variación normativa que ha existido con relación a la situación jurídica de los trabajadores públicos, por ello precisamente de la idoneidad de esta vía, pues si tenemos en cuenta este aspecto, empieza a entenderse, que en determinado momento el accionante y accionados pudieron estar sujetos a las reglas de la LOSEP y normativa conexas, mas sin embargo por efecto de las reformas constitucionales y legales ahora estarían expuestos a las normas del Código del Trabajo, y aun que como mencionábamos, bien pudo activarse la justicia ordinaria, hay que tener en cuenta que lo que se está reclamando no es la declaración de derechos laborales, si no la violación de derechos constitucionales. Así corresponde determinar si el establecimiento, el periodo a prueba en el contrato indefinido del accionante y la subsiguiente cesación de la relación laboral es violatoria o no, en primer término al derecho a la seguridad jurídica, luego al debido proceso y al derecho al trabajo y consecuentemente a la dignidad humana.

Así, si consideramos el antecedente a la terminación de la relación laboral, tendremos de que cualquier forma se entendería que el accionante era apto para realizar las tareas para las que fue contratado, si tenemos en cuenta que su relación laboral empieza el 4 de febrero del 2019 cuando suscribe su primer contrato ocasional laborando hasta el mes de diciembre del 2020, es decir estando casi 2 años en el cumplimiento de sus actividades, por lo que establecer una cláusula de prueba después de haberse entendido que el obrero público sería apto para desempeñar sus actividades al haber estado 2 años cumpliendo labores, resulta técnicamente impensable y hasta sin sentido, con más razón si tomamos en cuenta que efectivamente ni la resolución ministerial, ni la resolución del propio GAD provincial, ni la ley, ni la constitución, establecen que en estas circunstancias pueda estipularse una cláusula a prueba, en un relación laboral, cuyo plazo para estipularlo ya habría fenecido hace tiempo.

Es verdad que los servidores y obreros públicos son sujetos de evaluaciones periódicas, no obstante para aquello se ha establecido disposiciones legales específicas que norman estos procesos, los que de no ser superados además no surten efectos inmediatos, puesto que también están establecidos los procesos para cesación de funcionarios que no superan una evaluación o que no son competentes para la función, en el caso de los funcionarios públicos sujetos a la LOSEP, los sumarios administrativos, y en el caso de los obreros el proceso de visto bueno, procesos que no pueden ser equiparados a la terminación de un contrato con cláusula a prueba que tiene una naturaleza diferente. Este análisis de

simple ilegalidad por parte de la entidad accionada. Así también, asumimos la obligación de que el Juez Constitucional está obligado a examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y verificar, si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia. (Sentencia No. 013-13-SEP-CC).

las normas infra constitucionales que hemos hecho es necesario ante la alegación de la violación del derecho a la seguridad jurídica, el que efectivamente como acabamos de analizar ha sido quebrantado, pues existiendo normas jurídicas previas, claras, publicas, que debieron ser aplicadas por los personeros del GAD provincial de Cotopaxi, de forma hasta extraña, terminan estipulando una clausula a prueba, cuando ninguna disposición constitucional o legal les facultaba para aquello, y lo que es peor terminan pretendiendo equiparar esta cláusula a un proceso de evaluación y cesación de funciones, que como hemos dicho tiene reglas y procedimientos absolutamente diferentes, lo que efectivamente termina afectando la garantía del debido proceso en cuanto al procedimiento de evaluación y terminación de la relación laboral, más allá de la evidente falta de motivación de la resolución de cesación de la relación laboral, que por las consideraciones expuestas termina siendo incongruente al no tener respaldo jurídico alguno, lo que efectivamente termina así mismo vulnerado el derecho a la estabilidad laboral, que tenía el accionante y por defecto afectando las legítimas expectativas que como trabajador se habría hecho en el GAD provincial de Cotopaxi, del que esperaba recibir su sustento económico para alcanzar una vida digna.

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. La Corte Constitucional, en Sentencia No. 351-16-SEP-CC, respecto del derecho a la seguridad jurídica ha indicado que: *“ ¼ éste se halla articulado con el cumplimiento de las normas constitucionales, por lo que aquellas que formen parte del ordenamiento jurídico deben encontrarse determinadas previamente, además deben ser claras y públicas, pues solo así se tendrá la certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional”*. Se ha sostenido también de manera reiterada por la misma Corte, que el derecho a la seguridad jurídica, por encontrarse dentro de los derechos de protección, guarda estrecha relación con el derecho al debido proceso, pues corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, pues lo que se busca en definitiva es que los ciudadanos tengan certeza del imperio de la ley, esto es, que el ordenamiento jurídico del país sea aplicado objetivamente, de que toda persona tenga la seguridad de que sus derechos consagrados en la Constitución y la leyes no sean alterados ni vulnerados, contraviniendo la norma jurídica en virtud de la cual se adquirieron.

En tal contexto, este Tribunal, decidió analizar la normativa referida por los sujetos procesales durante la audiencia, en este orden de ideas, el Art. 14 del Código del Trabajo, dice:

“ Art. 14.- Contrato tipo y excepciones.- El contrato individual de trabajo a tiempo

indefinido es la modalidad típica de la contratación laboral estable o permanente, su extinción se producirá únicamente por las causas y los procedimientos establecidos en este Código.º (Lo resaltado fuera de texto).

El Art. 15 ibídem señala:

“Art. 15.- Período de prueba.- En todo contrato de plazo indefinido, cuando se celebre por primera vez, podrá señalarse un tiempo de prueba, de duración máxima de noventa días (...) No podrá establecerse más de un período de prueba entre el mismo trabajador y empleador, sea cual sea la modalidad de contratación (...)El empleador no podrá mantener simultáneamente trabajadores con período a prueba por un número que exceda al quince por ciento del total de sus trabajadores(...)(Lo resaltado fuera de texto).

Del contenido de la disposición normativa señalada, claramente se establece que la suscripción de contratos individuales de trabajo a plazo indefinido, está supeditada al cumplimiento de varios requisitos, el primero de los cuales es que se señalará un periodo de prueba que no podrá durar más de 90 días, cuando se lo celebre por primera vez, en el caso bajo análisis, el legitimado activo ingresó a laborar en el G.A.D. Provincial de Cotopaxi, a partir del 02 de febrero del 2019 hasta diciembre del 2020; a pesar de que la Corte Constitucional mediante Sentencia No. 018-18-SIN-CC de fecha 01 de agosto del 2018, declara la inconstitucionalidad de las enmiendas constitucionales, determinando lo siguiente:

^a (1/4)En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1y2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y6de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad por la forma de las enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador el 03 de diciembre de 2015, a excepción de las enmiendas constantes en los artículos 2 y 4 que modificaron los artículos 114 y144 de la Constitución de la República, en virtud de que fueron derogadas por efecto de la promulgación de los resultados del referéndum y la consulta popular efectuados el día 4 de febrero de 2018, en el Suplemento del Registro Oficial N.º 180 de 14 de febrero de 2018(1/4)º. (Lo resaltado fuera de texto).

Es decir, la Corte Constitucional con esta declaración de inconstitucionalidad a las Enmiendas antes referidas, lo que hace es disponer que los obreros y las obreras del sector público, regresen de nuevo a ser regentados por el Código del Trabajo, determinando además mediante Auto Nro. 8-16-IN/19 de fecha 17 de abril del 2019, que la referida Sentencia surte efectos a partir de su notificación, es decir, a partir del 02 de agosto del 2018; en tal contexto, el Ministerio de Trabajo, emite el Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-373 en el cual constan las directrices para que cada institución pública proceda a dar cumplimiento a la Sentencia de la Corte Constitucional, que en el Art. 10 señala:

ª Art. 10.- Directrices de aplicación para los Contratos de Servicios Ocasionales.- (1/4) En el caso de contratos de servicios ocasionales celebrados a partir del 02 de agosto del 2018 y que por consecuencia tengan más de noventa (90) días contados a partir de la fecha de inicio de sus actividades, se procederá con la terminación del contrato, e inmediatamente se suscribirá un nuevo contrato de trabajo indefinido con la misma persona (1/4)

Es decir como anotamos, existiendo normas jurídicas previas, claras, públicas y que deben ser aplicadas por la autoridad competente; hacer lo contrario implica una vulneración de derechos. El G.A.D. Provincial de Cotopaxi, incumple la disposición de la Corte Constitucional por cuanto inaplica el Acuerdo del Ministerio del Trabajo No. MDT-2019-373, y su propia resolución al estipular una cláusula a prueba en un contrato indefinido de trabajo, cuando la relación laboral había empezado mucho tiempo atrás.

Por tanto, son éstas las normas existentes de manera previa, clara, pública y que han sido inobservadas e inaplicadas por las autoridades competentes de la entidad accionada, lo que evidencia una flagrante transgresión del derecho a la Seguridad Jurídica en los términos ya explicados, el cual se interrelaciona con el derecho al Debido Proceso en la garantía de la motivación, como parte sustancial del derecho a la defensa, pues el contenido de la Resolución y del Memorando con los que se termina la relación laboral, al no sustentarse en esas normas previas, claras y públicas, no cumple además con el estándar de motivación necesario, tal como lo establece el Art. 76 numeral 7 letra 1) de la CRE, que dice:

ª El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:1/4 1) Las

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

La Corte Constitucional, respecto a la motivación, al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como la Corte Europea de Derechos Humanos, han señalado, respectivamente, que la motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. Que es un deber sustancial de los poderes públicos motivar debidamente las resoluciones que emitan a fin de dotarlas de legitimidad, ya que esto garantiza que las personas puedan conocer cuáles son los argumentos o fundamentos que llevaron a tomar una resolución determinada (los cuales deben hallar su base en el ordenamiento jurídico positivo, en lo sustancial y procesal)². En esta misma línea, la Corte Constitucional ha indicado que este derecho no se limita a la invocación abstracta de normas, sino también a la lógica o coherente vinculación entre las normas y los hechos que son pertinentes, presupuesto este último que vincula a la motivación no como un elemento formal, sino como un requisito obligatorio y sustancial y de contenido expreso, que da cuenta del mérito y la oportunidad de la resolución que se adopta y que, por lo tanto, permite poner en conocimiento del administrado no solo las razones jurídicas atinentes a las competencias de la autoridad, sino además aquellas que en orden al interés público o a su conveniencia son propias de ser adoptadas.

Dicho aquello, la Corte ha concluido que la garantía de la motivación opera como: 1) El derecho de las personas a tener pleno conocimiento de porqué se ha tomado una decisión que les afecta directa o indirectamente; y, 2) El deber de los funcionarios públicos, cuya finalidad es principalmente limitar la discrecionalidad y excluir la arbitrariedad. La Corte ha afirmado además, 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, por lo que la debida motivación constituye un elemento esencial de las decisiones de los órganos tanto jurisdiccionales como administrativos, dentro de la respectiva competencia, que puedan afectar derechos constitucionales³.

Bajo estos antecedentes, la Magistratura ha delineado si cabe, un estándar o parámetros en los que debe basarse una decisión para que se encuentre debidamente motivada y que se consolidan en la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. Respecto de la razonabilidad, señala que se la entiende

² Corte Constitucional del Ecuador, Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional, Serie 7 Jurisprudencia Constitucional, Noviembre 2012 ± Noviembre 2015, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), Quito, 2016, p. 99 y 100

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 004-18-SEP-CC, dictada en el Caso No. 0664-14-EP, de fecha 3 de enero de 2018.

como la identificación de las fuentes del 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. En otras palabras, se refiere al respeto, observancia y cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales pertinentes y aplicables al caso. Es por ello que, tanto el trámite adoptado como la resolución deben estar en armonía con los preceptos jurídicos previos, claros, públicos y aplicados por el operador de justicia o autoridad administrativa. En el presente caso, el contenido de la Resolución y del Memorando con los que se da por terminada la relación laboral con el legitimado activo, no contienen un detalle o explicación de las fuentes del derecho empleadas para su emisión, y por el contrario se lo dicta contra claras y expresas disposiciones legales como la contenida en la Sentencia de la Corte Constitucional No. 018-18-SIN-CC y en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-373, en los que se establece una obligación de la administración relativa a la terminación de los contratos de servicios ocasionales celebrados a partir del 2 de agosto del 2018, con las personas que tengan más de noventa días prestando sus servicios para la institución a partir de la fecha de inicio de sus actividades; sin embargo el GAD Provincial de Cotopaxi de manera errada lo que hace es suscribir un contrato de trabajo individual con un tiempo de prueba de 90 días, con el legitimado activo José Tapia Molina, siendo que como lo determina el Art. 15 del Código de Trabajo, solo se puede señalar un tiempo de prueba, cuando se suscribe este contrato por primera vez, no siendo este el caso ya que el legitimado activo, desde el año 2013 mantuvo una relación laboral con la entidad accionada de manera ininterrumpida, es decir no es un trabajador nuevo, por lo que de esta manera se desnaturalizó el contrato de trabajo indefinido.

Bajo esta línea argumentativa podemos concluir que en el presente caso, los actos materializados en la Resolución No. GADPC-PREF-2020-162 y el Memorando No. GADPC-PREF-2019-1059, los dos de fecha 21 de diciembre de 2020, al no sustentarse en el respeto, observancia y cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales pertinentes y aplicables al caso, no contiene el estándar de razonabilidad, mucho menos podríamos establecer que la misma guarde lógica y comprensibilidad.

Queda explicado entonces, la forma en la que se produce la vulneración de los derechos constitucionales a la Seguridad Jurídica y al Debido Proceso en la garantía de la motivación, con el acto contenido en la Resolución No. GADPC-PREF-2020-162 y el Memorando No. GADPC-PREF-2019-1059, los dos de fecha 21 de diciembre de 2020 con lo que se dio por terminada la relación laboral del legitimado activo. Surge entonces un cuestionamiento final en nuestro caso, a fin de establecer si a más de estos derechos, se ha vulnerado su derecho constitucional al trabajo. La Constitución de la República, vigente a partir del 2008, ha reconocido como un derecho constitucional al Trabajo y en su Art. 33 señala:

“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado” .

En su Art. 66, la norma Constitucional, reconoce y garantiza a las personas, entre otras cosas, el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, **trabajo, empleo**, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. A su vez, el Art. 325, indica que 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 auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores. La Declaración Universal de los derechos Humanos, en el Art. 23 establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

En el caso sub judice, y una vez que se ha evidenciado la vulneración de los derechos constitucionales a la Seguridad Jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación por la inaplicación y violación de claras y expresas disposiciones Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales, se determina además que se ha violentado el derecho constitucional al trabajo del legitimado activo, al cual accedió lícitamente y bajo el amparo y tutela de la Constitución.

Si bien es cierto, tal como lo indicó la entidad accionada, la Acción de Protección no sería procedente cuando la pretensión del demandado tenga un mecanismo adecuado y eficaz en vía ordinaria, es decir infra constitucional o se trate de un asunto de mera legalidad, para el caso por ser materia laboral, no es menos cierto que como lo indicado la Corte Constitucional en la Sentencia No. 0016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013 dentro del Caso N°. 1000-12-EP, respecto a la Acción de Protección lo siguiente:

“¼la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. (...) El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infra constitucional puede señalar la existencia de otras vías¼”

Es decir, el juez otorgado de potestad constitucional, tiene la obligación de hacer un ejercicio profundo de la real existencia de la vulneración de derechos fundamentales, como en el presente caso, considerando este Tribunal que la vía ordinaria no sería ni adecuada ni eficaz, tomando en cuenta que lo que está reclamado desde el inicio el legitimado activo, es que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales antes señalados, más no el reconocimiento de haberes laborales que cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria, y solo en el caso de que se hubiera llegado a la conclusión de que no existió vulneración de derechos constitucionales, entonces se podría indicar las vías ordinarias a las cuales puede dirigirse el accionante.

Por último, realizando una reflexión acerca de los derechos consagrados en la nuestra Constitución, diremos que:

“La vida del Derecho son los derechos. Éstos se conquistan, se reconocen, se amplían cuantitativa y cualitativamente; son objeto de interpretación favorable sobre su efectiva vigencia. Modernamente, particularmente en el caso del Ecuador, constituyen el gran referente del ajuste de la legislación. Es decir, ésta desprende de ellos según el artículo 84 de la Constitución ecuatoriana. Se convierten, pues, los derechos, en el corazón de la actividad estatal. La misión del Estado, hoy por hoy, es la tutela jurídica de los derechos. Tanta es la trascendencia de los derechos que la tradicional jerarquía insuperable de la Constitución cede ante el mejor derecho consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos⁴ En cualquier caso los derechos no debieran ser objeto de limitaciones que los desvirtúen en relación con su objeto, pues ello implicaría, de un lado, y de otro un contrasentido estatal, pues su misión de tutela va en sentido contrario a la desnaturalización de los derechos^{o [4]}.

Dicha afirmación doctrinaria guarda sustento a más de la jurisprudencia citada de la Corte Constitucional, con el contenido de la propia Constitución que en su Art. 11, desarrolla los principios por los que se rigen los derechos, entre ellos, los contenidos en los numerales 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

RESOLUCIÓN: En mérito de todo lo analizado y expuesto, al amparo de lo dispuesto por el Art. 88 de la CRE, en concordancia con lo previsto en los Arts. 39, 40, numerales 1, 2 y 3; y 41, numeral 1 de la LOGJCC, el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi con rango Constitucional,

4 Miguel Hernández Terán, El Contenido Esencial de los Derechos, Doctrina y Jurisprudencia, Cevallos Editora Jurídica, Quito, 2016, p. 27 y 28.

ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve:

1.- ACEPTAR POR PROCEDENTE, la Acción de Protección presentada por el ciudadano Lenin Santiago Ríos Medina;

2.- Declarar la vulneración de sus derechos constitucionales a la Seguridad Jurídica, al Debido Proceso en la garantía de la motivación; y, al Trabajo.

3.- Como medidas de reparación integral, conforme lo determina el Art. 86, numeral 3 de la CRE, en concordancia con los Arts. 17, numeral 4; y 18 de la LOGJCC, se ordena:

3.1.- Restitución del derecho: Dejar sin efecto el contenido de la Resolución No. GADPC-PREF-2020-162 de fecha 21 de diciembre del 2020, firmada por el Lcdo. Jorge Guamán Coronel, Prefecto de la Provincia de Cotopaxi y del Memorando No. GADPC-PREF-2019-1059, de fecha 21 de diciembre de 2020, firmado por el Dr. Miguel Viera Pérez, Director de Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi, documentos dirigidos a Lenin Santiago Ríos Medina y con los que se dio por terminada su relación laboral con la entidad accionada.

Por ello, deberá ser reintegrado a su puesto de trabajo en el plazo improrrogable de **DIEZ (10)** días contados a partir de la presente fecha, por cuanto, de conformidad a lo previsto por el primer inciso del Art. 24 de la LOGJCC, incluso la interposición de recursos, no suspende la ejecución de esta sentencia, sin perjuicio de que el mencionado ciudadano una vez reintegrado a su puesto de trabajo, sea evaluado conforme a lo determinado por la Ley.

3.2.- Compensación económica: En razón de existir un daño respecto de los valores que ha dejado de percibir el accionante, éstos se deberán cubrir, desde el día en que dejó de prestarlos, hasta el momento en que se lo reintegre de manera efectiva, valores que deberán contener, a más de la remuneración mensual, los que por aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, I.E.S.S., le correspondan.

Para proceder con aquello, se cumplirá con lo dispuesto por el Art. 19 de la LOGJCC, a través de un juicio Contencioso Administrativo, en los términos fijados por la propia Corte Constitucional en la regla jurisprudencial de la sentencia 004-13-SAN-CC, dentro de la causa No. 0015.10-AN, así como en la sentencia 011-16-SIS-CC, dentro de la causa No. 0024-10-IS.

CUMPLIMIENTO: De conformidad a lo previsto por el Art. 21 de la LOGJCC, a efectos de verificar el cumplimiento de lo ahora dispuesto, se dispone a la Delegación Provincial de la

Defensoría del Pueblo de Cotopaxi, realice un seguimiento y verificación de lo ahora resuelto, quien cumplido el plazo deberá emitir un informe al respecto.

Una vez ejecutoriada la presente sentencia, de acuerdo a lo previsto por el Art. 25 de la LOGJCC, remítasela a la Corte Constitucional para su conocimiento y eventual selección y revisión.- Continúe actuando como secretario el Ab. Santiago Vásquez Razo.- **NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.-**

SALAZAR BETANCOURT VLADIMIR ALEXANDER

JUEZ (PONENTE)

ROSERO SANCHEZ PAUL ALBERTO

JUEZ

CARMITA JACINTA VILLACIS SALAZAR

JUEZA