

Quito, D.M., 21 de octubre de 2020.

CASO No. 1973-14-EP

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

SENTENCIA

TEMA: En el marco de una acción de protección presentada en contra del GAD Municipal del cantón Rocafuerte, provincia de Manabí, se analiza la sentencia dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí. Se declara la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación. Se activa el control de méritos en virtud de que este Organismo constata la concurrencia de los respectivos requisitos. Sin embargo, se desestima la acción de protección.

I. Antecedentes Procesales

1. El 16 de septiembre de 2014, el señor Jhony Renán Montero Cedeño (en adelante “el accionante”), presentó una acción de protección (causa No. 13314-2014-0232) en contra del alcalde y del procurador síndico del GAD Municipal del cantón Rocafuerte, provincia de Manabí (en adelante “el GAD de Rocafuerte”). Dicha garantía jurisdiccional fue activada ya que, a criterio del accionante, la terminación de su contrato de trabajo¹ habría vulnerado su derecho a la estabilidad laboral por ser una persona con discapacidad, conforme lo dispone el artículo 330 de la CRE.
2. Mediante sentencia de primera instancia dictada el 19 de septiembre de 2014, la Jueza Decimocuarta de lo Civil con sede en el cantón Rocafuerte declaró sin lugar la acción de protección al considerar, en definitiva, que: “(...) *no existe concurrencia simultánea de los elementos establecidos en la Constitución, puesto que el estudio y análisis de la vulneración de normas legales no corresponde al juez constitucional, siendo esta materia propia de la jurisdicción ordinaria. Ante lo expresado no está vulnerando derecho constitucional alguno del accionante quien es una persona con discapacidad, empero tal situación en nada cambia el objeto de las acciones de protección (...)*”².

¹ Según consta a fojas 52 del expediente No. 13314-2014-0232 el contrato suscrito por el accionante y el GAD de Rocafuerte era un contrato a plazo fijo. Dicho contrato se encontraba vigente hasta el 31 de agosto de 2014.

² Ver sentencia de primera instancia, causa No. 13314-2014-0232, Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil con sede en el cantón Rocafuerte.

3. Inconforme con dicha decisión, el 25 de septiembre de 2014, el accionante interpuso recurso de apelación, el cual fue sustanciado y resuelto por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
4. Mediante sentencia de segunda instancia dictada y notificada el 12 de noviembre de 2014, el tribunal de segunda instancia decidió confirmar el fallo recurrido y desechó el recurso de apelación, por considerar que: “(...) *al existir la vía judicial pertinente, prevista en nuestro ordenamiento jurídico la presente acción deviene en improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (...)*”³
5. El 26 de noviembre de 2014, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 12 de noviembre de 2014, dictada por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
6. El 18 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los ex jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. Posteriormente y en virtud del respectivo sorteo, mediante auto de 28 de junio de 2017, la ex jueza constitucional Marien Segura Reascos avocó conocimiento de la presente causa y dispuso a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí remitan informe debidamente motivado con relación a los hechos y argumentos expuestos en la demanda de acción extraordinaria de protección.
8. Mediante oficio No. 0500-CPJM-SUP de 06 de julio de 2017, la doctora Carmita Dolores García Saltos, jueza de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, remitió el informe relacionado con la acción de protección No. **13314-2014-0232**.
9. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
10. En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la causa y dispuso correr traslado con la demanda a las partes mediante auto de 19 de junio de 2020.

³ Ver sentencia de segunda instancia No. 13314-2014-0232, Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

11. Más adelante, mediante providencia dictada y notificada el 13 de agosto de 2020, el juez sustanciador Agustín Grijalva Jiménez, convocó a las partes procesales a audiencia pública, misma se llevó a cabo el día jueves 27 de agosto de 2020, a las 10H00, vía telemática. En dicha diligencia comparecieron las siguientes personas: Dr. Enry Salin Alcívar Zambrano, en calidad de abogado patrocinador del accionante; Carmita Dolores García Saltos, jueza de Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí; Luis Iván Tuquerres Campo, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil del cantón Rocafuerte y Luis Edilberto Acosta Zambrano, a nombre y en representación del alcalde y procurador síndico del GAD de Rocafuerte.
12. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

II. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Argumentos de las partes

Por la parte accionante - Jhony Renán Montero Cedeño:

14. En la demanda de acción extraordinaria de protección el accionante manifiesta en lo principal que:
 - a) Desde mediados de agosto del año 2009, prestó sus servicios para el GAD de Rocafuerte en varias de sus dependencias, desempeñándose como portero en la alcaldía, en el patio municipal, como barredor y lavador del mercado central, y como conserje del Registro de la Propiedad.
 - b) Su relación laboral *“(...) se perfeccionó con el paso del tiempo, y se hizo indefinida puesto que, si bien fui rotando de dependencias, y celebrando varios contratos de trabajo, mi relación de dependencia, a pedido del Ing. Roque Rivadeneira Moreira, ex Alcalde del GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN ROCAFUERTE fue ininterrumpida y cumpliendo las labores indicadas; de modo que legal y doctrinariamente tengo derecho a nombramiento dentro de la institución según las Sentencias: No. 0008-09-SIS-CC; y No. 0009-09-SIS-CC dictadas por la Corte Constitucional (...)”*⁴.
 - c) Además, en cuanto a la terminación de su relación laboral con el GAD de Rocafuerte, señala que: *“(...) mi patrono solicitó su fin mediante desahucio, en*

⁴ Expediente No. 1973-14-EP, foja 7 y vuelta de la demanda.

*razón que el último contrato celebrado tiene como plazo de culminación el 31 de Agosto del 2014. En cuyo cumplimiento formal, la Señora Inspectora del Trabajo, atendiendo lo prescrito por el Artículo 180 del Código del Trabajo autorizó dicha culminación mediante resolución del 15 de Julio pasado que me fue notificada en el mismo día. Ante esta realidad formal, el día 31 de Agosto del 2014 se terminó mi relación de trabajo. En resumen, no existe ninguna causa legal para unilateralmente concluir mi relación de dependencia. (...)*⁵.

- d) Asimismo, el accionante indica que “(...) ningún trabajador sujeto al Código del Trabajo puede reclamar su reintegro cuando ha sido separado sin causa legal alguna. Esto de modo general; pero, en la casuística en trato, hay algo de extraordinario o especial en el tutelaje que el Estado Ecuatoriano debe brindarme ¡debe dictarse una Resolución de Acción Afirmativa! Al tenor de lo preceptuado por el Artículo 11, N° 2, Inc. 3° de la Constitución de la República; pues, está demostrada mi (sic) capacidad especial o discapacidad, severa, calificada en un 60% por el CONADIS: estoy en desigualdad con los trabajadores de capacidades normales. (...)”⁶ y que su interés “(...) no es reclamar reparación (Por despido intempestivo) Sino el respeto y vigencia de mí (sic) derecho a la estabilidad en el trabajo que lo necesito como forma de supervivencia, y que por mí (sic) capacidad especial tiene rango de protección constitucional”⁷.
- e) Finalmente, indica que la violación ocurrió cuando la sala de apelación dictó sentencia sin considerar lo previsto en el artículo 330 de la CRE. En tal sentido, solicita “(...) se me conceda reparación a la vulneración de la garantía constitucional indicada, misma que fue negada en sentencia de Acción de Protección (...)”⁸.

15. En la audiencia efectuada el 27 de agosto de 2020, el accionante, a través de la intervención de su abogado patrocinador manifestó:

- a) Que aparentemente se encontraría ante un despido intempestivo, lo cual no era “*procedente*”, porque las acciones afirmativas para el caso de personas con discapacidad como es el caso del accionante otorgan “*una fuente de trabajo perenne*”.
- b) Que la única forma en la cual se podía terminar la relación laboral era con base en las causales del artículo 169 del Código de Trabajo, específicamente a través del visto bueno en el caso de haber incurrido en una de tales causales.
- c) Insistió en señalar que la petición del accionante tiene que ver con la necesidad de conservar su fuente de trabajo. Para lo cual, solicitó que se declare la nulidad

⁵ *Ibíd.*

⁶ Expediente No. 1973-14-EP, foja 8.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Expediente No. 1973-14-EP, foja 7.

de lo actuado por la Inspección de Trabajo que autorizó el desahucio, así como de las decisiones de primera y segunda instancia a través de las cuales se resolvió la acción de protección.

Por la parte accionada:

Jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí

16. A través del informe⁹ remitido a este Organismo, la jueza ponente de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí señaló que:

- a) *“(...) el reclamo formulado por el señor JHONY RENAN MONTERO CEDEÑO se refiere a un asunto para el cual (sic) ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto otra vía (juicio laboral) (...)”.*
- b) *“(...) La demanda constitucional propuesta por el señor Jhony Montero Cedeño nace de la terminación de la relación laboral entre el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Rocafuerte de la Provincia de Manabí y el señor JHONY RENAN MONTERO CEDEÑO, terminación autorizada por la señora Inspectora de Trabajo, mediante resolución de desahucio de fecha 15 de julio de 2014. (...)”¹⁰.*
- c) *“(...) El desahucio es un medio para extinguir la relación laboral entre un empleador y un trabajador, debidamente previsto en el ordenamiento jurídico (Art. 169 numeral 9 del Código de Trabajo), para lo cual se ha cumplido el procedimiento y más solemnidades del caso, esto es, presentar el empleador la solicitud de desahucio por escrito y con al menos quince días de anticipación a la terminación definitiva de la relación laboral, sin que de ello se pueda inferir la existencia de actos violatorios de derechos constitucionales; razón por la cual el fallo expedido por el tribunal de segunda instancia (que confirma la sentencia subida en grado) rechazó la acción de protección. (...)”¹¹.*

17. Asimismo, en la audiencia efectuada el 27 de agosto de 2020, la doctora Carmita Dolores García Saltos, jueza de Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, manifestó que en mérito de los autos la sala de apelación observó lo siguiente:

- a) Que los contratos suscritos entre el accionante y el GAD de Rocafuerte tenían un plazo de vencimiento y que en virtud de ello finalizó la relación laboral.
- b) Que en virtud de que se suscribió el acta de finiquito la vía adecuada para impugnar dicho acto era la vía laboral.

⁹ Informe remitido por la jueza ponente de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, mediante oficio No. No. 0500-CPJM-SUP de 06 de julio de 2017.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

- c) Que en la acción de protección el accionante solicitó que el GAD le otorgue un nombramiento. Lo cual, a criterio de la jueza ponente no era factible, ya que al buscar la declaración de un derecho el accionante incurrió en la quinta causal de improcedencia de la acción de protección prevista en el artículo 42 de la LOGJCC.
- d) Que ratifica el contenido de la sentencia impugnada y del informe remitido a este Organismo.

18. A la mencionada audiencia también compareció el abogado Luis Iván Tuquerres Campo, juez de la Unidad Judicial Multicompetente Civil del cantón Rocafuerte¹² (ex Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil con sede en el cantón Rocafuerte). En su intervención insistió que la problemática sometida a conocimiento de la ex jueza a quo se trataba de una cuestión de mera legalidad, con lo cual se declaró sin lugar la acción de protección.

19. Finalmente, en la audiencia de 27 de agosto de 2020 intervino el abogado Luis Acosta Zambrano, en representación del GAD de Rocafuerte. Los argumentos presentados en su intervención fueron los siguientes:

- a) Que el accionante trabajó en calidad de obrero del GAD de Rocafuerte, mediante contrato de trabajo que feneció el 31 de agosto de 2014.
- b) Que el 14 de julio de 2014, el GAD de Rocafuerte solicitó a la Inspección de Trabajo de Manabí la terminación de la relación laboral, la cual fue notificada al accionante mediante resolución de 15 de julio de 2014.
- c) Que el 25 de agosto de 2014, el alcalde del GAD de Rocafuerte y el hoy accionante suscribieron el acta de finiquito.
- d) Que el pago de la indemnización fijado en el acta de finiquito se hizo efectivo a favor del accionante.

V. Análisis constitucional

20. Conforme lo dispuesto en los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC, el objeto de la acción extraordinaria de protección consiste en la tutela del debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, por acción u omisión de una autoridad judicial.

21. No obstante, esta Corte ha determinado que en ciertos casos, excepcionalmente y de oficio, podrá analizar la situación de fondo decidida por los jueces de instancia dentro de una garantía jurisdiccional. Con ello, la Corte también podrá analizar

¹² Según el SATJE la sustanciación de la acción de protección No. 13314-2014-0232 correspondió al ex Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil con sede en el cantón Rocafuerte, cuyas competencias, actualmente, se encuentran asignadas a la Unidad Judicial Multicompetente Civil del cantón Rocafuerte.

posibles vulneraciones a derechos constitucionales incurridas por particulares o autoridades no judiciales.¹³

22. En el caso particular, el accionante alegó, tanto en su demanda de acción extraordinaria de protección, como en la audiencia convocada por este Organismo, la vulneración de los artículos 11, numeral 2, inciso tercero y 330 de la CRE¹⁴.
23. Dichas alegaciones presentan las siguientes observaciones: a) el accionante no plantea ningún cargo relacionado con la tutela del debido proceso; y, b) de las disposiciones constitucionales enunciadas y conforme las citas textuales del párrafo 14 *supra*, se concluye que el accionante pretende la revisión del proceso que dio origen a la presente garantía jurisdiccional.
24. En cuanto a la primera observación, a pesar de que el accionante no alega la vulneración de ninguna de las garantías del debido proceso¹⁵, este Organismo con base en la potestad de aplicar una norma a distinta a la alegada por el accionante¹⁶ analizará si en la sentencia del 12 de noviembre de 2014 (decisión judicial impugnada), dictada por los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Dicho análisis, además, servirá para verificar si es factible que este Organismo active el control de méritos. Es decir, si el presente caso cumple los presupuestos¹⁷ previstos en la sentencia 176-14-EP/19 para que la Corte efectúe una revisión del proceso de origen.
25. En tal sentido, la presente decisión se centrará en la resolución de los siguientes problemas jurídicos:
- a) *¿La sentencia de 12 de noviembre de 2014, dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?*
 - b) *¿El caso materia del presente análisis amerita que este Organismo efectúe una revisión del proceso de origen?*
 - c) *¿En el proceso de origen se vulneraron las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 11, numeral 2, inciso tercero; y, 330 de la CRE?*

a) Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 50.

¹⁴ Ver disposiciones constitucionales alegadas en el párrafo 37.

¹⁵ Artículo 76 de la CRE.

¹⁶ Artículo 4, numeral 13 LOGJCC “La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 13. *Iura novit curia.*- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional. (...)”.

¹⁷ Ver cita del párrafo 34.

26. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que:

“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. (...)”

27. En cuanto a la garantía de la motivación, la Corte Constitucional, ha señalado que:

“(...) La motivación no se agota con la mera enunciación inconexa de normas jurídicas o antecedentes de hecho, sino que obliga al juzgador a explicar de manera fundamentada por qué una disposición jurídica se aplica a un antecedente de hecho y qué conclusiones se derivan de esta aplicación. Consecuentemente, la motivación está orientada a evitar la discrecionalidad y arbitrariedad judicial. (...)”¹⁸

28. Adicionalmente, esta Corte ha manifestado que para considerar que una decisión se encuentra debidamente motivada los juzgadores deben cumplir, entre otros, los siguientes parámetros:

“(...) i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto (...)”¹⁹

29. En el caso en particular se advierte que los jueces provinciales, a través de lo señalado en los considerandos sexto, séptimo y octavo de la sentencia de segunda instancia impugnada, concluyeron que:

“SEXTA (...) la impugnación que hace el legitimado se desprende que existe una controversia judicial, lo cual debe ser decidida en la justicia ordinaria. De allí que en la especie no se evidencia que existan violaciones del derecho constitucional aludido. De sentirse afectado el accionante debe acudir a la jurisdicción ordinaria, conforme así lo ha dispuesto en varias sentencias la Corte Constitucional. (...)

SÉPTIMA (...) si la controversia versa sobre aplicación de normativa infraconstitucional, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes pues la justicia constitucional no se encuentra facultada para

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 860-12-EP/19.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19.

*resolver problemas legales que no acarren vulneración de derechos constitucionales.
(...).*

OCTAVA.- Por tanto, al existir la vía judicial pertinente, prevista en nuestro ordenamiento jurídico la presente acción deviene en improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (...)”.

- 30.** En definitiva, de la revisión íntegra de dicho acto jurisdiccional, se observa que la improcedencia de la acción de protección in comento fue declarada por los jueces de apelación al considerar que: **a)** Se trata de una controversia judicial; **b)** Que la justicia constitucional no se encuentra habilitada para resolver conflictos relacionados con la aplicación de normas infraconstitucionales que no acarreen la vulneración de derechos constitucionales; y **c)** Que existe la vía pertinente para que el accionante logre una respuesta a sus pretensiones.
- 31.** Sin embargo, esta Corte constata que en ninguna de las consideraciones manifestadas por los jueces provinciales se analizó el asunto de fondo²⁰ propuesto por el accionante, esto es, si su desvinculación del GAD de Rocafuerte ocasionó la vulneración de los artículos 11, numeral 2, inciso tercero y 330 de la CRE. Además, si bien los jueces de apelación indican al accionante que existe la “*vía judicial pertinente*” no determinan específicamente cuál es la vía idónea de la justicia ordinaria que se debía activar.
- 32.** Tal como lo ha efectuado la Corte Constitucional en anteriores ocasiones, conviene recordar que por regla general la acción de protección no puede activarse como un mecanismo de sustitución de la vía laboral. Siendo labor de los jueces que resuelven dicha garantía jurisdiccional dirigir al accionante hacia la vía adecuada y eficaz para resolver sus pretensiones.²¹
- 33.** Consecuentemente, este Organismo concluye que el tribunal de apelación inobservó el tercer requisito de la motivación, previsto para sentencias que se emiten en garantías jurisdiccionales²², vulnerando de esta manera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE.

b) Sobre la revisión del proceso de origen

²⁰ En la decisión judicial impugnada se evidenció que no existe un análisis en cuanto al derecho al trabajo y su relación con los hechos, sino que éste derecho únicamente fue enunciado.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/20.

²² “(...) iii) *realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto (...)*”

34. Tal como se mencionó en el párrafo 23 supra el accionante pretende la revisión del proceso de origen. Para ello, la Corte Constitucional requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

“(...) i) Que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. (...) como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.”²³.

35. En el caso particular, además de que proviene de una garantía jurisdiccional (acción de protección), esta Corte constata lo siguiente:

- a) La sentencia de 12 de noviembre de 2014 vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (tal como se explicó en los párrafos 26 al 33 supra);
- b) El desahucio y la consecuente desvinculación del accionante del GAD de Rocafuerte constituyen hechos que, prima facie, podrían haberse configurado como vulneratorios de derechos constitucionales. Sin embargo, como se indicó ut supra, tal situación sometida a conocimiento y decisión de los jueces de origen no fue tutelada, ya que el tribunal de apelación no analizó el fondo del asunto sometido a su conocimiento;
- c) El caso no ha sido seleccionado por este Organismo para su revisión.
- d) Se cumple el criterio de gravedad²⁴ en razón de que el accionante es una persona que acredita su discapacidad.

En tal sentido, corresponde a la Corte analizar la pretensión propuesta por el accionante en el proceso de origen, esto es la acción de protección No. 13314-2014-0232.

36. Adicionalmente, cabe aclarar que este Organismo reconoce que el artículo 330 de la CRE establece ciertos derechos específicos de las personas con discapacidad (acceso al trabajo en igualdad de condiciones e inserción laboral). Sin embargo, en el caso particular esta disposición no es aplicable conforme se analiza a continuación.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, párrafos 55 y 56.

²⁴ *Ibíd.*, párrafo 57 “(...) Lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte. (...)”

c) Sobre la alegada vulneración de los artículos 11, numeral 2, inciso tercero y 330 de la CRE

37. Los artículos 11, numeral 2, inciso tercero y 330 de la CRE, respectivamente, establecen:

“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. (...) El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. (...)”

“Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.”

38. El accionante alegó en su demanda de acción de protección la vulneración de las disposiciones constitucionales referidas en el párrafo ut supra, ya que, a su criterio la terminación de su relación laboral con el GAD de Rocafuerte habría vulnerado su derecho a la estabilidad laboral, de la cual afirma gozar por ser una persona con discapacidad. Es así que su pretensión consistió en ser reintegrado a su lugar de trabajo.

39. Al respecto, se verificará si en el proceso de desahucio del accionante se produjo o no vulneración de derechos constitucionales. Para el efecto, en el expediente de origen se observan los siguientes hechos:

- a) A fojas 52 del expediente de origen consta un contrato de trabajo a plazo fijo, suscrito el 1 de septiembre de 2013 entre el accionante y representante legal del GAD de Rocafuerte. Según lo previsto en la cláusula cuarta de dicho instrumento la duración de la relación laboral fue de un año, desde el 1 de septiembre de 2013 al 31 de agosto de 2014.
- b) Posteriormente, se constata que el 15 de julio de 2014 el accionante fue notificado por la Inspectora de Trabajo de Manabí con el desahucio²⁵ solicitado por el representante legal del GAD de Rocafuerte.
- c) En virtud de dicha notificación, el 25 de agosto de 2014 ambas partes suscribieron el acta de finiquito²⁶, por medio de la cual se liquidaron los haberes que le correspondía percibir al accionante por concepto de la terminación de la relación laboral.

²⁵ Expediente No. 13314-2014-0232 foja 26.

²⁶ *Ibíd.*, fojas 12 y 13

40. De lo mencionado en el párrafo 39, letra a) supra, se constata que la relación laboral que mantuvo el accionante con dicha entidad descentralizada se encontraba regida por un contrato a plazo fijo, cuya duración fue de un año. Es así que, contrario a lo que afirma el accionante, su relación laboral con el GAD de Rocafuerte no fue indefinida.
41. Además, se verifica que la terminación de la relación laboral fue notificada al accionante mediante el respectivo trámite de desahucio. Esto conforme las disposiciones infraconstitucionales específicas reguladas por el Código del Trabajo²⁷ vigente en la época en la que se produjo la desvinculación. Es decir, ante el respectivo inspector de trabajo y con anticipación de al menos 30 días.
42. De igual forma, se constata, a simple vista, que la terminación de la relación laboral y su indemnización de haberes por concepto de desahucio fueron aceptados por el accionante. Tal es así que conforme se mencionó en el párrafo 39, letra c) supra, ambas partes de la relación laboral suscribieron el acta de finiquito correspondiente. Por lo cual, la desvinculación laboral del accionante ocurrió en observancia al ordenamiento jurídico infraconstitucional previsto para el caso concreto.
43. Por otro lado, con relación a la afirmación de que el accionante debería gozar de “una fuente de trabajo perenne” en razón de las acciones afirmativas otorgadas en favor de las personas con discapacidad, esta Corte ha señalado en casos análogos que:

“(...) 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 (...)”²⁸.

44. En el mismo orden de ideas las Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Lagos del Campo Vs. Perú ha establecido 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, (...) y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión

²⁷ Artículo 184.- “(...)En los contratos a plazo fijo, cuya duración no podrá exceder de dos años no renovables, su terminación deberá notificarse cuando menos con treinta días de anticipación, y de no hacerlo así, se convertirá en contrato por tiempo indefinido. (...)”.

Artículo 624.- “El desahucio al que se refiere el artículo 184 de este Código deberá darse mediante solicitud escrita presentada ante el inspector del trabajo, quien hará la notificación correspondiente dentro de veinticuatro horas.”

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 258-15-SEP-CC y No. 689-19-EP/20.

*ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho. (...)*²⁹.

45. De lo mencionado se verifica que la terminación de la relación laboral entre el accionante y el GAD de Rocafuerte, ocurrió en virtud del vencimiento del plazo para el cual fue contratado, más no por una decisión arbitraria de la entidad accionada o contraria al ordenamiento jurídico infraconstitucional. Es decir, que existió una razón para finalizar el vínculo laboral, misma que fue conocida previamente por el accionante, e incluso consentida dentro del respectivo proceso de desahucio.
46. Además, cabe indicar que, a criterio de este Organismo, la disposición contenida en el artículo 330 de la CRE³⁰, constituye una norma general relacionada con la titularidad del derecho de acceso al trabajo de las personas con discapacidad y la forma en la cual el Estado la garantiza. Es decir, que el espíritu de dicha disposición constitucional consiste en la obligación que tiene el Estado, a través de sus políticas públicas, de propender por la inserción laboral de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Por lo tanto, dicha disposición no implica, *per se*, una garantía absoluta de estabilidad laboral, tal como pretende el accionante.
47. Consecuentemente, la Corte resuelve el mérito del caso en el sentido de que se descarta que la terminación de la relación laboral del accionante con el GAD de Rocafuerte haya vulnerado las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 11, numeral 2, inciso tercero y 330 de la CRE.

VI. 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 resuelve, tanto los méritos de la acción extraordinaria de protección como los méritos del proceso originario, y dispone:

1. Declarar la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia de 12 de noviembre de 2014, dictada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección, por lo tanto, se dispone:
 - a) Dejar sin efecto la sentencia de segunda instancia de 12 de noviembre de 2014, resuelta por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

²⁹ Corte IDH, Caso Lagos del Campo Vs. Perú, sentencia de 21 de noviembre de 2018, párrafo 150.

³⁰ Ver párrafo 37, inciso segundo.

3. En consideración al control de méritos aquí efectuado, se desestiman por el fondo las pretensiones propuestas en la acción de protección No. 13314-2014-0232.
4. Disponer que los jueces de instancia archiven la demanda presentada por el señor Jhony Renán Montero Cedeño, en contra del GAD Municipal del cantón Rocafuerte, de la provincia de Manabí.
5. Notificar la presente decisión a todas las partes procesales.
6. Devolver el expediente a las judicaturas de origen.
7. Publíquese, archívese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); y, un voto en contra del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 21 de octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1973-14-EP/20

VOTO CONCURRENTE

Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes

A pesar de encontrarme de acuerdo con la parte resolutive de la decisión, muy respetuosamente discrepo en ciertos puntos de la fundamentación desarrollada en la sentencia por la mayoría de las y los integrantes de la Corte Constitucional, por los motivos que anotaré a continuación:

I. Sobre la acción extraordinaria de protección y la decisión judicial impugnada

1. De la demanda de acción extraordinaria de protección se aprecia que el compareciente relata que, desde el año 2009, mantuvo una relación de carácter laboral con el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Rocafuerte. Expresa que su *“...relación laboral con la nombrada entidad se perfeccionó con el paso del tiempo, y se hizo indefinida puesto que, si bien fui rotando de dependencias, y celebrando varios contratos de trabajo...”*.

2. Agrega que su empleador aplicó la figura del desahucio para dar por terminado el vínculo de trabajo, pues señala que *“...el último contrato celebrado tiene como plazo de culminación el 31 de Agosto del 2014. (...) la Señora Inspectora del Trabajo, atendiendo lo prescrito por el Artículo 180 del Código del Trabajo autorizó dicha culminación (...) Ante esta realidad formal, el día 31 de Agosto del 2014 se terminó mi relación de trabajo. En resumen, no existe ninguna causa legal para unilateralmente concluir mi relación de dependencia.”*.

3. En este contexto, manifiesta que la sentencia expedida en segunda instancia dentro de la acción de protección planteada vulnera el artículo 330 de la Constitución, que determina que: *“Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad...”*. Así mismo, como señala el voto de mayoría, en la audiencia practicada en la sustanciación del caso se habría alegado también una supuesta afectación del artículo 11 numeral 2 de la Constitución.

4. No obstante, la argumentación efectuada por el legitimado activo buscaba exclusivamente que esta Magistratura se pronuncie sobre la controversia de origen y no sobre la actuación u omisión de la autoridad judicial que conoció la acción de

protección subyacente, como lo exige la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección.

5. Ahora bien, dentro de la demanda el legitimado activo afirmó que: *“En la especie, la Sala sólo se ha limitado a reproducir citas doctrinarias...”*. Aquel argumento, aunque deficientemente planteado, permite que la Corte Constitucional aplique el principio *iura novit curia*, establecido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y analice el caso a la luz de un derecho no invocado expresamente por el accionante.

6. Siguiendo el razonamiento desarrollado en el voto de mayoría, se desprende que la sentencia de segundo nivel no cumplió con la garantía de motivación debido a que la Sala de apelación se limitó a señalar que *“...la justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneración de derechos constitucionales.”* Sin embargo, esta conclusión no fue el resultado del examen minucioso de las particularidades específicas de la controversia, para determinar si la acción de protección era procedente o no; por el contrario, la negativa se basó solamente en que *“...si la controversia versa sobre aplicación de normativa infraconstitucional, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes...”*.

7. Desde mi perspectiva, aquel razonamiento judicial no explica de manera detallada los motivos por los cuales en este caso concreto la acción de protección no procedía, aspecto que incide directamente en la garantía de motivación. Es necesario subrayar que tanto la aceptación como la negativa de una acción jurisdiccional requieren de una explicación pormenorizada por parte de los operadores de justicia acerca de cada una de las controversias, lo cual en el presente caso no ha ocurrido.

8. Aquello era relevante en este caso, además, porque por las particularidades de esta controversia, los juzgadores tenían que explicar con suma claridad por qué razón la jurisdicción constitucional no era la vía adecuada para el reclamo, aspecto que no fue abordado adecuadamente en el fallo impugnado porque se empleó un argumento genérico para rechazar la acción.

9. Toda vez que el voto de mayoría estimó que se cumplen los requisitos para que la Corte Constitucional expida una decisión de mérito en la presente causa, a continuación realizaré mi reflexión jurídica al respecto.

II. Análisis de mérito

10. De conformidad con la sentencia No. 176-14-EP/19, expedida por esta Corte Constitucional, de manera excepcional y únicamente tras verificarse una serie de requisitos, mediante una acción extraordinaria de protección cabe pronunciarse y resolver la contienda subyacente en materia de garantías jurisdiccionales.

11. De la lectura de los argumentos planteados en la acción de protección (que en lo principal son los mismos que constan en la acción extraordinaria de protección), se

habrían inobservado los artículos 11 numeral 2 y 330 de la Constitución. Sin embargo, la simple revisión de tales argumentos, evidencian que el accionante cuestiona solamente la terminación laboral, mediante desahucio, por parte de su anterior empleadora, sin que se desarrolle de forma clara ningún tipo de afectación a sus derechos.

12. Así, aunque se haya enunciado el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, el sustento de la acción es que su vínculo laboral con el GAD era indefinido y que no procedía el desahucio; en efecto, expresa que “...no existe ninguna causa legal para unilateralmente concluir su relación laboral...”.

13. En este sentido, es claro que el objeto de su impugnación fue solamente la discrepancia con la forma en que concluyó su relación laboral. De la revisión de la demanda, el accionante no ha descrito de qué manera se produjo el daño ni la relación circunstanciada de los hechos que habrían derivado en la violación de derechos constitucionales.

14. Si bien es cierto que en materia de garantías jurisdiccionales rige la reversión de la carga probatoria¹, aquello no significa que siempre la presunción de los hechos alegados ocasione la procedencia de la acción. A partir de este principio se presumen ciertos los hechos descritos, pero para que la acción de protección proceda, aquella base fáctica debe acreditar para el juzgador una violación de derechos, pues tal presunción no repercutirá en el resultado final de la acción si los hechos dados como ciertos no evidencian la afectación de derechos constitucionales, como ocurre en este caso.

15. Adicionalmente, en vista de que (i) no se ha descrito de qué manera se vulneró el principio de igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución y (ii) que la acción de protección tuvo lugar solamente por la inconformidad con el desahucio y la finalización de la relación laboral, se debe recordar que en la sentencia No. 1679-12-EP/20, esta Corte señaló que:

*“...discusiones de índole **estrictamente** laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la **terminación de la relación laboral** como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, **cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria.**”*

16. Aquel pronunciamiento debe ser observado en esta controversia, puesto que, al no haberse desarrollado en la demanda un argumento vinculado con la afectación de derechos, la discusión propuesta era estrictamente laboral; concretamente, se basaba en

¹ “[...] Se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre información...”. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Art. 16.

una inconformidad con la forma en que concluyó la relación de trabajo con su antigua entidad empleadora.

17. Por las razones expuestas, la acción de protección planteada era improcedente. Los operadores de justicia que conocieron el recurso de apelación debían describir y analizar, como se ha realizado, los hechos concretos de la demanda para luego concluir su improcedencia y no emplear, sin más, el argumento genérico y sin motivación de que existían otras vías para su reclamo.

18. Dejo así constancia de mis argumentos en este caso y, en cuanto a la decisión, estoy de acuerdo con la sentencia de mayoría.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 1973-14-EP, fue presentado en Secretaría General, el 27 de octubre de 2020 mediante correo electrónico a las 09:03; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL