

Quito, D.M. 23 de junio de 2021

CASO No. 1342-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia, la Corte Constitucional declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en una sentencia dictada dentro de una acción de protección. Además, examina el mérito del caso, respecto de la vulneración a los derechos a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad material de una persona con discapacidad.

I. Antecedentes procesales

1. El 15 de marzo de 2016, Renato David Romero Villacís, persona con un grado de discapacidad auditiva del 30%¹, presentó una acción de protección en contra del “Estado Ecuatoriano (sic), representado por la Procuraduría General del Estado”, la directora provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua, el director general del Consejo de la Judicatura y el presidente del Consejo de la Judicatura. El accionante impugnó la acción de personal No. 369-DP18-2016-EO de 24 de febrero de 2016, por medio de la cual se dio por terminado su nombramiento provisional, a pesar de padecer una discapacidad. Alegó que dicho acto habría vulnerado sus derechos al trabajo, a la continuidad -por formar parte de un grupo vulnerable por su condición de discapacidad-, a la estabilidad laboral, a ocupar cargos y empleos públicos, a la seguridad jurídica y a la igualdad².

¹ Fojas 15 y 16 del expediente de primera instancia. De acuerdo al certificado de discapacidad No. MSP-173705 de 14 de mayo de 2014 que aparece a foja 16 del expediente, el accionante padece de Hipoacusia Conductiva Bilateral.

² De conformidad con la acción de personal 13000-DNTH-DNTH de 30 de julio de 2015 se otorgó un nombramiento provisional al accionante con base en los artículos 17 literal b) y 18 literal c) del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. El artículo 18 literal c) de dicho reglamento establece: “Se podrá expedir nombramiento provisional en los siguientes casos: [...] Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria”. La acción de personal 369-DP18-2016-EO de 24 de febrero de 2016, con la que se terminó el nombramiento provisional del accionante estableció: “en base a sumilla inserta de autorización registradas (sic) en Informe Técnico de la Unidad de Talento Humano DP18-UPTH-01 1-2016, se procede a: dar por TERMINADO EL NOMBRAMIENTO PROVISIONAL, del servidor judicial ROMERO VILLACIS

2. Mediante sentencia de 08 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, resolvió “*inadmit[ir]*” la acción de protección³.
3. De esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación. En sentencia de 10 de junio de 2016, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación.
4. El 21 de junio de 2016, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de junio de 2016 emitida por la Sala Provincial.
5. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y, conforme sorteo, correspondió su conocimiento a la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza quien avocó conocimiento mediante auto de 06 de febrero de 2018 y dispuso que los jueces de la Sala Provincial remitan su informe de descargo.
6. El 19 de febrero de 2018, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa. A la diligencia concurrieron: (i) la Ab. Angélica Victoria Pico Fiallos, en representación del señor Renato David Romero Villacís; (ii) el Ab. Jaime Ortiz Mocha, en representación del presidente y del director general del Consejo de la Judicatura; y, (iii) el doctor Diego Carrasco, en representación del Procurador General del Estado⁴.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. Toda vez que el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 04 de marzo de 2020 aprobó la solicitud de modificar el orden cronológico debido a la situación de vulnerabilidad del accionante, la jueza constitucional avocó conocimiento en auto de 25 de agosto de 2020 y ordenó que se notifique a los legitimados pasivos, así como a los terceros con interés en la causa.
8. El 15 de octubre de 2020, se celebró una nueva audiencia pública dentro de la presente causa, diligencia a la que concurrieron: (i) Renato David Romero Villacís,

RENATO DAVID”. El informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016, en su parte pertinente, establecía: “*debido a la falta de presupuesto informado por la Unidad Provincial Financiera, y en conocimiento de los Jefes Inmediatos y Coordinadores de Unidades Judiciales, salvo su mejor criterio y previa su Autorización, se procederá a la desvinculación de los Servidores Judiciales arriba detallados*”, entre los que se encontraba el accionante. La causa fue signada con el No. 18461-2016-00222.

³ El juez consideró que no existió vulneración de derechos dado que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, que la desvinculación del accionante estaba respaldada por el informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016 de la Unidad Provincial de Talento Humano de Tungurahua, y que ante la necesidad de optimizar recursos, la desvinculación del accionante y otros servidores se realizó observando la productividad del personal. También señaló que la vía correcta para resolver las pretensiones del accionante era la vía contencioso administrativa.

⁴ Foja 32 del expediente constitucional.

junto con su abogada defensora Alejandra Morales; (ii) los jueces de la Sala Provincial Dres. Edwin Giovanni Quinga Ramón y César Audberto Granizo Montalvo; (iii) el Ab. Diego Salas, en representación del director general del Consejo de la Judicatura; (iv) la Ab. María Soledad Yáñez, en representación del director provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua; y, (v) el Ab. Winston Bolaños, en representación del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (“CONADIS”).

9. En autos de 30 de octubre y 18 de noviembre de 2020 la jueza sustanciadora de la causa solicitó información al Consejo de la Judicatura para mejor resolver. La solicitud fue contestada en memorando DP18-UPTH-2020-0356-M, de 04 de noviembre de 2020, y oficio DP18-2020-0582-OF de 25 de noviembre de 2020, por parte de la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura y en escrito de 01 de diciembre de 2020 del director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura.

II. Competencia

10. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre 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 (“CRE”); en concordancia con el artículo 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

11. El accionante señala que la Sala Provincial debió considerar la sentencia No. 258-15-SEP-CC en la cual *“se dispuso la incorporación de una persona con capacidades especiales (discapacitada) a su puesto de trabajo o a uno del mismo rango y remuneración, así como también se resolvió que en el caso de personas con capacidades especiales (discapacitadas) EXISTA UNA SALVEDAD EN LO QUE RESPECTA A QUE NO PODRÁN SER SEPARADAS DE SUS LABORES, siempre y cuando se encuentren debidamente calificadas por la Autoridad competente”*.
12. Posteriormente, menciona que para terminar su nombramiento provisional se debió convocar a un concurso de méritos y oposición, que se debió considerar su condición de persona con discapacidad y que no se ofreció motivación de por qué se terminó su nombramiento provisional.
13. Alega que se vulneró su derecho al trabajo, cita un fragmento del artículo 325 de la CRE y expresa: *“al haber terminado mi nombramiento provisional se me deja sin la fuente única que me provee de recursos para satisfacer los mínimos vitales del*

compareciente y de mi familia, obstruyendo de tal modo mi derecho a una vida digna”.

14. En cuanto al derecho especial de continuidad por su condición de discapacidad cita el numeral 5 del artículo 47 de la CRE y el artículo 47 de la Ley Orgánica de Discapacidades (“LOD”).
15. Respecto del derecho a ocupar cargos y empleos públicos manifiesta: *“se me priva en mi calidad de ciudadano del derecho de ocupar el cargo público para el que había sido nombrado [...] se vulnera también el principio de aplicación de los derechos humanos que dispone aplicar la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de estos derechos [...] los servidores públicos que produjeron los actos que impugno, debían respetar el derecho reconocido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.*
16. Sobre la seguridad jurídica sostiene que no se aplicó el artículo 11 numeral 3 de la CRE y que no se consideraron los artículos 424 y 425 de la CRE. También cita los artículos 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) y 47 de la LOD y alega: *“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 [...] 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”.*
17. Alega vulneración a su derecho a la igualdad formal y material y a la interdicción de la discriminación. Al respecto manifiesta que al desvincularlo *“sin considerar en lo absoluto mi condición de discapacitado y el derecho que tengo a la continuidad se está discriminando a mi persona al no aplicar en mi caso, las normas que se encuentran tanto constitucional como legalmente tipificadas”.* Posteriormente, cita un fragmento de la sentencia T-441/93 de la Corte Constitucional de Colombia cuyo criterio considera debe ser tomado en cuenta en el Ecuador.
18. También hace referencia a la sentencia de primera instancia manifestando que el juez debió resolver sus pretensiones en lugar de afirmar que es equivocado interponerlas mediante acción de protección.
19. El accionante solicita: **(i)** que se disponga la suspensión de los efectos de la sentencia impugnada; **(ii)** que se admita y acepte su acción extraordinaria de protección; **(iii)** que se declare que la sentencia de segunda instancia vulneró sus derechos constitucionales; **(iv)** que se declare que el contenido de la acción de personal No. 369-DP18-2016-EO vulneró sus derechos constitucionales; y, **(v)** que se ordene: su reincorporación al cargo que ejercía, el pago de las remuneraciones que debió percibir en el tiempo que no ha podido ocupar su cargo y que le sea otorgada la

acción de personal de la que se desprenda su continuidad hasta que se llame a un concurso de méritos y oposición.

3.2. Argumentos de la parte accionada

20. A fojas 30 y 31 del expediente constitucional consta el informe de descargo remitido a esta Corte por los Dres. César Audberto Granizo Montalvo, Paúl Ocaña Soria y Edwin Quinga Ramón, jueces de la Sala Provincial. En el mismo, resumen el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección presentada y posteriormente alegan: *“Encontramos, por tanto, que no existe la debida argumentación en torno a cómo supuestamente los comparecientes habríamos vulnerado los derechos constitucionales del demandante y, por lo mismo, no existe claridad en torno a la acusación de la que debemos defendernos [...] el accionante centra su análisis en impugnar el acto que fue materia de la acción ordinaria de protección”*.
21. Añaden que no vulneraron los derechos al trabajo, a la continuidad, a ocupar cargos y empleos públicos, a la seguridad jurídica, a la igualdad y que no desconocieron la protección especial que el Estado debe otorgar a las personas con discapacidad. Además, manifiestan que su fallo está debidamente motivado, pues abordaron la condición de discapacidad del accionante y el derecho a la igualdad utilizando precedentes de la Corte Constitucional. También señalan que la separación del accionante se debió a razones de índole económica y no a su condición de persona con discapacidad, que no se hizo ninguna afirmación en el sentido de que el accionante no tenga la aptitud de ocupar cargos públicos y que se aplicaron normas constitucionales, de derechos humanos y precedentes jurisprudenciales. Solicitan que se rechace la presente acción.

3.3. Argumentos de la entidad accionada en el proceso de origen

22. La entidad accionada en el proceso de origen sostiene que la terminación del nombramiento provisional se debió a limitaciones presupuestarias y no a la condición de persona con discapacidad del accionante. Asimismo, manifiesta que ante la reducción presupuestaria de la institución, se revisó la productividad del personal a fin de que la desvinculación sea objetiva. Finalmente, alega que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, que la condición de discapacidad de una persona no puede impedir el cumplimiento de los fines del Consejo de la Judicatura y que el accionante debió acudir a la vía contencioso administrativa y no a la constitucional.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

23. De la lectura de la demanda se advierte que el accionante alega la vulneración de los derechos: **(i)** al trabajo, **(ii)** a la continuidad por su condición de discapacidad, **(iii)** a ocupar cargos y empleos públicos, **(iv)** a la seguridad jurídica y **(v)** a la igualdad.
24. Respecto del argumento contenido en el párrafo 11 *supra* que hace referencia a cómo la Sala Provincial no habría considerado lo resuelto en la sentencia No. 258-15-SEP-CC, el accionante no señaló qué derecho estima vulnerado. Al respecto, esta Corte, en ejercicio del principio *iura novit curia*⁵, considera que el argumento señalado corresponde analizarse en el marco de una presunta vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
25. Respecto de la referencia a la sentencia de primera instancia establecida en el párrafo 18 *supra*, se observa que el accionante no la identifica como la decisión judicial impugnada y que, pese a haber realizado un esfuerzo razonable, no se encuentran elementos que permitan a esta Corte evidenciar una alegación clara y completa respecto a una posible vulneración de derechos constitucionales dentro de esta decisión, por lo que, se la descarta del análisis⁶.
26. Respecto de los derechos al trabajo, a la continuidad por la condición de discapacidad del accionante, a ocupar cargos y empleos públicos y a la igualdad, esta Corte encuentra que el accionante alega la vulneración de derechos constitucionales respecto a los hechos de origen de la acción de protección⁷. Al respecto, es necesario señalar que solo de forma excepcional y cuando se trate de acciones extraordinarias de protección que tengan origen en procesos de garantías jurisdiccionales, la Corte puede ampliar su ámbito de actuación con el fin de analizar la integralidad de los hechos que dieron origen al proceso constitucional⁸. Por lo que, previo a pronunciarse sobre alegaciones referentes a los hechos que dieron origen a la acción de protección planteada, esta Corte desarrollará su análisis a efectos de establecer si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica del accionante.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

27. El derecho a la seguridad jurídica es transversal e irradia a todo el ordenamiento jurídico. El artículo 82 de la CRE establece lo siguiente respecto del mismo: “*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*”.
28. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.

⁵ Artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párrs. 55 y 56 y 1162-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párrs. 61 y 62.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 751-15-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párrs. 55 y 56.

Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos y normas establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁹.

- 29.** La sola inaplicación de una norma no implica de modo automático vulneración al derecho. Es así que, la Corte Constitucional, como guardiana de la CRE, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales¹⁰.
- 30.** El accionante alega que la Sala Provincial debió considerar lo resuelto en la sentencia No. 258-15-SEP-CC y no aplicó normas constitucionales e infraconstitucionales sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad.
- 31.** Sin perjuicio de lo señalado en líneas anteriores, los elementos de confiabilidad, certeza y no arbitrariedad que el derecho a la seguridad jurídica busca garantizar, no se limitan a la aplicación de normas jurídicas positivas; sino también a la convicción por parte de los particulares de que las autoridades competentes no podrán alejarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que se aplican a sus situaciones jurídicas concretas de forma injustificada o arbitraria¹¹. De lo anterior se sigue que la inobservancia de un precedente constitucional constituye por sí sola una afectación susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica¹². En tal sentido, en supuestos en los que se alegue la vulneración del derecho a la seguridad jurídica ante la inobservancia de precedentes constitucionales, no es necesario verificar la existencia de una afectación de otros preceptos constitucionales.
- 32.** Revisada la sentencia impugnada, se encuentra que la Sala Provincial enunció normas sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad. No obstante, para fundamentar el rechazo de la acción de protección presentada, aplicó exclusivamente una de las consideraciones efectuadas en la sentencia No. 258-15-SEP-CC y realizó el siguiente análisis:

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁰ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 785-13-EP/19, 989-11-EP/19, 431-13-EP/19, 274-13-EP/19, 1742-13-EP/20, 2034-13-EP/19.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, 11-19-CP/19 de 4 de diciembre de 2019 y No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020. En similar sentido: Sentencia No. 175-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, caso No. 1160-15-EP.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020. Esta Corte ha considerado necesario verificar la afectación de preceptos constitucionales para determinar si una inobservancia del ordenamiento derivó en una vulneración a la seguridad jurídica, en decisiones como: Sentencia No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020 y sentencia No. 687-13-EP/20 de 30 de septiembre de 2020.

“en relación a estos cargos de provisionalidad debe estarse a la sentencia aditiva, dictada con el carácter de erga omnes el 12 de agosto de 2015, número 258-15-SEP-CC, caso Número 2184-11-EP [...] [en la que se determinó que] la decisión unilateral de la Institución pública no será causal por sí sola para dar por terminado un contrato de servicios ocasionales a una persona con discapacidad, sin embargo, estas personas no están exentas de cumplir con los principios y deberes de todo servidor público [...] Tampoco están exentas de que, por razones técnicas, económicas u organizacionales, debidamente justificadas por la entidad pública, dichas personas puedan ser desvinculadas de la institución, anota el fallo de la relación, evento que se ha justificado en la especie, en [el] informe “técnico” de folios 67 a 69 [...] Como se puede apreciar, consta del informe una causa de orden económico que justifica la terminación del nombramiento provisional, esto es la falta de presupuesto [...] se colige, [que] la Entidad contratante se ve impedida de seguir manteniendo en el trabajo no solamente al Legitimado activo sino a otras 20 personas más. Esto es determinante para el cese de funciones y para que no se pueda cumplir con toda esa gama de normas protectivas legisladas a favor de una persona en discapacidad [...]. En suma, el parámetro del rendimiento lo que ha servido es para determinar el perfil de los funcionarios que deben continuar sirviendo a la Entidad, sin que con ese proceder se hubiera discriminado al Accionante, pues no es ese el motivo para la cesación, sino la causa de orden económico, que es motivo admisible, según la sentencia constitucional número 258-15-SEP-CC. [...] Por ende, no ha existido decisión unilateral arbitraria, sino absolutamente justificada”.

- 33.** Como se desprende de lo anterior, la Sala Provincial se limitó a considerar la parte de la sentencia que hace referencia a la desvinculación de personas con discapacidad por razones de índole económica. Ahora, procede determinar si dicha consideración de la sentencia 258-15-SEP-CC¹³ constituye una regla de precedente aplicable al caso examinado. Al respecto, la Corte Constitucional señaló en la sentencia 109-11-IS/20 que la *ratio decidendi* de una decisión es “el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido” cuyo núcleo se convierte en una regla de precedente cuando “es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”¹⁴. Por el otro lado, el *obiter dictum* corresponde a “las demás consideraciones contenidas en la motivación”¹⁵.
- 34.** De la revisión de la sentencia 258-15-SEP-CC, esta Corte advierte que el núcleo de la *ratio decidendi*, esto es, la regla cuya aplicación decide el caso, corresponde a que no procede la terminación del contrato ocasional de una persona con discapacidad por la causal contemplada en el literal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP, es decir, por la sola decisión unilateral de la entidad contratante, debiendo procurar –de ser posible– reubicar a la persona con discapacidad acorde a sus circunstancias particulares.

¹³ La sentencia No. 258-15-SEP-CC resolvió una acción extraordinaria de protección presentada por una persona con discapacidad que tenía un contrato de servicios ocasionales y no realiza consideraciones sobre nombramientos provisionales.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 23.

¹⁵ *Ibidem*.

35. En esta línea, se observa que la Sala Provincial al no haber aplicado *la ratio decidendi* aplicó un *obiter dictum* que –al no ser un precedente en estricto sentido– no era vinculante para resolver el recurso de apelación planteado y que fue aplicado como si un recorte presupuestario fuera una habilitación absoluta para terminar la relación laboral de personas con discapacidad. Así, la Sala Provincial le asignó el carácter de precedente vinculante a un mero *obiter*, sin revisar si por las particularidades del caso correspondía aplicarlo a la terminación del nombramiento provisional del accionante.
36. Por lo expuesto, al resolver la causa sobre la base de una mera consideración no vinculante de la sentencia No. 258-15-SEP-CC, aplicada de forma absoluta al caso del accionante, sin considerar sus circunstancias y condiciones particulares, la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

V. Análisis del mérito de la acción de protección

37. Esta Corte, en su sentencia No. 176-14-EP/19, señaló que, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin para el cual están previstas en el ordenamiento jurídico, lo que podría requerir que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al mismo, siempre que se verifiquen los presupuestos establecidos en dicha decisión.
38. En este sentido, determinó que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso con base en los hechos de origen, se debe comprobar: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (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; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo¹⁶. [SEP]
39. Siendo así, una vez determinada la existencia de la vulneración al derecho a la seguridad jurídica en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales, en atención a lo establecido por este Organismo, se verifica que: (i) *prima facie*, la terminación del nombramiento provisional del accionante, siendo una persona con discapacidad, podría constituir una vulneración de derechos que no fue tutelada por la autoridad judicial demandada; (ii) el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iii) el caso comporta gravedad por la condición del accionante y el grado de invasión en la esfera de protección de sus derechos, pues en el caso se terminó el nombramiento provisional de una persona con discapacidad que de acuerdo al ordenamiento jurídico cuenta con una protección especial en el ámbito laboral. En consecuencia, esta Corte procederá a analizar el mérito del caso. [SEP]

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019. [SEP]

40. En su demanda de acción de protección, el accionante alega la vulneración de los derechos al trabajo, a la continuidad -por formar parte de un grupo vulnerable por su condición de discapacidad-, a la estabilidad laboral, a ocupar cargos y empleos públicos, a la seguridad jurídica y a la igualdad. Sin embargo, en virtud de que su argumentación se enfoca en alegar una presunta vulneración de los derechos a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad, esta Corte limitará su análisis a ambos derechos.
41. La Corte Constitucional ha determinado que *“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”*¹⁷. La protección especial en el ámbito laboral implica que, previo a la desvinculación de una persona con discapacidad, la institución empleadora considere las circunstancias particulares del caso y busque una alternativa a la desvinculación, a fin de asegurar el pleno disfrute de los derechos de una persona con discapacidad o de quien tiene una a su cargo, en el marco de la atención prioritaria¹⁸. Incluso, en el supuesto de despido injustificado de una persona con discapacidad o del sustituto de una persona con discapacidad, la ley dispone que se pague una indemnización diferenciada de acuerdo al artículo 51 de la LOD¹⁹.
42. En el caso concreto, de la revisión del expediente se encuentra que el accionante es una persona con un grado de discapacidad auditiva del 39%²⁰, que trabajó bajo la modalidad de contrato ocasional en el Consejo Provincial de la Judicatura de

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, p. 39.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

¹⁹ El artículo 51 de la LOD establece que *“[l]as personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente. [...] Además, para la cesación de funciones por supresión de puestos o por compra de renunciaciones con indemnización, no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional”*. Ver sentencias de la Corte Constitucional Nos. 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020 y 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020.

²⁰ A foja 15 del expediente de primera instancia consta una copia del carnet de discapacidad del accionante y a foja 16 el certificado de discapacidad No. MSP-173705, ambos de 14 de mayo de 2014, que acreditan que al momento de los hechos tenía una discapacidad auditiva del 30%. A foja 54 del expediente constitucional consta una nueva copia del carnet de discapacidad del accionante de 23 de mayo de 2018 de acuerdo al cual tiene una discapacidad auditiva del 39%. De acuerdo al artículo 1 del Reglamento a la LOD *“Para efectos de este Reglamento y en concordancia con lo establecido en la Ley, se entenderá por persona con discapacidad a aquella que, como consecuencia de una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, con independencia de la causa que la hubiera originado, ve restringida permanentemente su capacidad biológica, psicológica y asociativa para ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, en una proporción equivalente al treinta por ciento (30%) de discapacidad, debidamente calificada por la autoridad sanitaria nacional”*.

Tungurahua a partir del 07 de octubre de 2013²¹. Con oficio No. 0012-UJTT, de 15 de mayo de 2014, puso en conocimiento de la directora de talento humano de la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura que era una persona con discapacidad²². Posteriormente, a partir del 01 de agosto de 2015, trabajó bajo la modalidad de nombramiento provisional como ayudante judicial en la Unidad Judicial de Tránsito de Ambato²³.

43. El 01 de marzo de 2016, se procedió a la desvinculación del accionante²⁴. La terminación se amparó en el informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016²⁵ que, en su parte pertinente, establecía: *“debido a la falta de presupuesto informado por la Unidad Provincial Financiera, y en conocimiento de los Jefes Inmediatos y Coordinadores de Unidades Judiciales, salvo su mejor criterio y previa su Autorización, se procederá a la desvinculación de los Servidores Judiciales arriba detallados”*, entre los que se encontraba el accionante.
44. Al respecto, la entidad accionada ha sostenido a lo largo del proceso que la terminación del nombramiento provisional se debió a limitaciones presupuestarias y no a la condición de persona con discapacidad del accionante. Asimismo, manifiesta que ante la reducción presupuestaria de la institución, se revisó la productividad del personal a fin de que la desvinculación sea objetiva. Finalmente, alega que los nombramientos provisionales no generan estabilidad, que la condición de discapacidad de una persona no puede impedir el cumplimiento de los fines del Consejo de la Judicatura²⁶ y que el accionante debió acudir a la vía contencioso administrativa y no a la constitucional.
45. Del expediente se encuentra que el Consejo de la Judicatura ha aportado varios documentos al proceso para justificar que no contaba con el presupuesto para la

²¹ Existen varios contratos de servicios ocasionales firmados entre el Consejo de la Judicatura y el señor Romero Villacís que constan a fojas 1-2, 6-7 y 8-10 del expediente de primera instancia.

²² En dicho oficio, que consta a foja 14 del expediente de primera instancia, el accionante señaló: *“Por medio de la presente me permito [...] manifestarle que conforme copia certificada del Carnet del CONADIS, que adjunto y de conformidad con los artículos 11 numeral 2), 47, 48 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador, y en concordancia con la Ley Orgánica de Discapacidades, pongo en conocimiento de (sic) este particular para los fines constitucionales y legales pertinentes”*.

²³ A foja 12 del expediente de primera instancia consta la acción de personal No. 13000-DNTH-DNTH de 30 de julio de 2015.

²⁴ A foja 13 del expediente de primera instancia consta la acción de personal No. 369-DP18-2016-EO de 24 de febrero de 2016.

²⁵ A foja 67-69 del expediente consta dicho informe suscrito por la analista 2 de la Unidad Provincial de Talento Humano.

²⁶ En la audiencia celebrada ante esta Corte el 19 de febrero de 2018, el Ab. Jaime Ortíz Mocha, en representación del presidente y director general del Consejo de la Judicatura, señaló que *“si bien es cierto en el proceso se han expuesto documentos que determinan una situación de discapacidad del legitimado activo, esta situación no exime de responsabilidad ni puede impedir el cumplimiento de los objetivos y fines del Consejo de la Judicatura. Recordemos que el Consejo de la Judicatura brinda el servicio de justicia. Es decir, por un lado tendríamos a toda la sociedad ecuatoriana que está ante la expectativa de que se cumpla con los objetivos y fines del Consejo de la Judicatura, esto es, una correcta y eficiente administración de justicia y por el otro lado a una persona que fue evaluada y que en atención a informes [...] pretende que se deje sin efecto un acto administrativo”*.

renovación de contratos ocasionales y nombramientos provisionales²⁷. Asimismo, del informe técnico No. DP18-UPTH-002-16 se desprende que el Consejo de la Judicatura de Tungurahua contaba con 404 servidores judiciales de los cuales 320 contaban con nombramiento, 77 tenían contratos ocasionales y 7 laboraban bajo el régimen del Código de Trabajo. De entre dichos servidores se habría efectuado una revisión de *“la productividad del personal Jurisdiccional en el Sistema Satje y Administrativo, a fin de que el proceso de desvinculación sea objetivo”*²⁸.

46. En este sentido, de la documentación aportada al proceso no se evidencia que, en ningún momento durante el proceso de recorte, se haya tomado en cuenta la discapacidad del accionante para decidir sobre su situación particular y sobre la procedencia de la terminación anticipada y unilateral de su nombramiento provisional. Contrario a la dimensión material del derecho a la igualdad –que supone que los sujetos que se hallen en condiciones diferentes *“requieren un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos”*²⁹– el Consejo de la Judicatura de Tungurahua consideró que el accionante se encontraba en la misma situación que el resto de funcionarios, pese a que conocía de su discapacidad³⁰. Al respecto, esta Corte ya ha establecido que las personas con discapacidad se encuentran en una situación distinta a la del resto de personas, correspondiendo otorgarles un trato acorde a sus circunstancias³¹.

²⁷ A foja 65 del expediente de primera instancia consta el memorando No. UFP18-022-2016 de 11 de enero de 2016 enviado por la analista 2 de la Unidad Provincial de Talento Humano, a la directora provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura, solicitando que se gestione el incremento del presupuesto para el año 2016 dado que *“el presupuesto asignado por el Ministerio de Finanzas en gastos de personal no cubre la asignación de enero a diciembre 2016 a Nombramiento y Contrato”*. A foja 64 consta el memorando No. DP18-0029-2016 enviado por la directora provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura a la directora nacional de talento humano del Consejo de la Judicatura (E) en el que solicita *“se revise el presupuesto asignado a esta Dirección”*. A foja 63 consta el memorando DNTH-764-2016 de 19 de enero de 2016 mediante el cual la directora nacional de talento humano del Consejo de la Judicatura (E) contesta: *“nos encontramos valorando el requerimiento para el personal que se encuentra en funciones de cada Dirección Provincial”*. A fojas 61-62 consta el informe técnico No. DP18-UPTH-002-16 de acuerdo al cual *“es necesario solicitar la asignación de recursos en la cantidad de USD 1180477.85, ya que es imperativo seguir contando con el recurso humano para el correcto funcionamiento del Complejo Judicial de Ambato”*. A foja 60 consta el memorando No. UFP18-038-2016 enviado por el pagador 2 Tungurahua-Unidad Provincial Tungurahua a la analista 2 de la Unidad Provincial de Talento Humano, en el que señala *“el presupuesto de la Dirección Provincial de Tungurahua al momento se encuentra desfinanciada grupo 510000 [...] además debo indicar que el personal a nombramiento por el momento se encuentra desfinanciada”*.

²⁸ Informe técnico No. DP18-UPTH-011-2016, fojas 67-69 del expediente de primera instancia.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 117-13-SEP-CC de 11 de diciembre de 2013.

³⁰ La sentencia 258-15-SEP-CC, que sirvió de fundamento para que se niegue la acción de protección entendió que *“No considerar dichos parámetros y la normativa nacional e internacional señalada, incidió claramente en que la Sala parta de un hecho fáctico equivocado- que los funcionarios con discapacidad se encuentran en las mismas condiciones que otros funcionarios que no están en situación de vulnerabilidad- lo cual significó que se llegue a conclusiones obviamente equivocadas, como la determinación de que no existían derechos constitucionales vulnerados y que por tanto no era procedente la acción de protección; decisión que a todas luces ha puesto a la accionante en evidente situación de vulnerabilidad”* (énfasis añadido).

³¹ La CRE *“contempla diferencias de trato a través de medidas de acción afirmativa, establecidas a favor de individuos que se encuentran en situación distinta, como es el caso de las personas de los grupos de*

47. De los documentos aportados por el Consejo de la Judicatura, se evidencia que bajo el presunto fin de realizar un proceso “objetivo” se partió del supuesto de que todos los funcionarios estaban en exactamente las mismas circunstancias y condiciones, sin verificar que existían personas, como el accionante, que por su situación de discapacidad, requería un trato diferenciado y una evaluación acorde a sus circunstancias particulares. De tal manera que, el no haber otorgado al accionante un trato acorde a su situación, ignorando su condición, vulneró su derecho a la igualdad material.
48. Por otra parte, respecto de la estabilidad laboral reforzada prevista por el legislador y la jurisprudencia constitucional, esta Corte ha señalado que es independiente de la modalidad de contratación³² y de la limitación presupuestaria de la entidad. Es por ello que, frente a necesidades institucionales legítimas como las que se materializan en procesos de reestructuración, desaparición de la institución o limitación de recursos económicos, la desvinculación de una persona con discapacidad debe tener en cuenta su situación en particular y, en aras de cumplir con la estabilidad laboral reforzada, se debe buscar, de ser posible, una alternativa a su desvinculación³³. Esto puede incluir su reubicación en la misma entidad, en un puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad³⁴.
49. Como ya ha determinado esta Corte en casos previos, solo frente a la imposibilidad justificada de encontrar una alternativa, se puede efectuar una desvinculación, pues esta constituye la última opción cuando se trata de personas con discapacidad o sustitutos de ellas. Esto debido a que su condición disminuye las posibilidades materiales de conseguir un nuevo empleo y en múltiples ocasiones únicamente de su salario depende el sostenimiento familiar³⁵. Asimismo, para esta Corte resulta inadmisibles que se pretenda justificar la desvinculación de una persona con discapacidad en el cumplimiento de los fines y objetivos de la institución, como ha alegado la entidad pública accionada en el proceso.
50. Como ya se manifestó, del expediente no se evidencia que el Consejo de la Judicatura de Tungurahua haya considerado que el accionante es una persona con discapacidad en el proceso que terminó en su desvinculación. Tampoco se encuentra que se haya procurado buscar una alternativa a la terminación de su nombramiento ni que se lo haya indemnizado de conformidad con lo establecido por el artículo 51 de

atención prioritaria y, entre ellos, las personas con discapacidad, [...] asegura[ndo] un trato distinto al del resto de personas [...] a fin de garantizar el respecto a sus derechos constitucionales”. Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015.

³² Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020 y 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020.

la LOD una vez desvinculado. Por lo tanto, el Consejo de la Judicatura también vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante.

VI. Medidas de reparación

51. La CRE y la LOGJCC establecen que cuando exista una violación de derechos, reconocida por un juez o jueza, se deberá ordenar una reparación integral³⁶.
52. Una vez declarada la vulneración del derecho a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad material del accionante, corresponde establecer una reparación adecuada. Respecto del hecho de que no se hayan considerado vías alternativas a la terminación del nombramiento provisional, esta Corte considera que corresponde al Consejo de la Judicatura ofrecer disculpas públicas al accionante.
53. Respecto de la terminación de su nombramiento provisional, se debe tomar en cuenta que de acuerdo a la información remitida por el director nacional de asesoría jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, la partida que ocupaba el accionante hasta su desvinculación no consta en el distributivo de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Tungurahua dado que en virtud de la resolución No. CJ-DG-2017-92 de 17 de agosto de 2017 se realizó su traspaso hacia la provincia de Manabí e *“ingres[ó] con un número diferente de partida al distributivo [...] por lo que no es posible identificar con que (sic) número ingresó al distributivo de Manabí, ni el estado de la misma”*.
54. Así, por las particularidades del caso concreto, dado el tiempo transcurrido y el hecho de que la partida que ocupaba el accionante ya no consta en el distributivo de la institución pública demandada, esta Corte considera que ya no es posible restituir al accionante a su cargo; por lo que, para su caso particular, esta Corte considera que una medida de reparación adecuada corresponde a que el Consejo de la Judicatura pague una compensación económica al accionante por la desvinculación unilateral y anticipada que cumpla con las exigencias previstas en la LOD³⁷. Esto es, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la LOD, correspondiente al valor de

³⁶ En la parte pertinente, del artículo 86 numeral 3 de la CRE señala: *“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 artículo 18 de la LOGJCC establece: *“En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud”*.

³⁷ Esta medida de reparación se ha ordenado en casos similares. Véase las sentencias Nos. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020 y 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020.

18 salarios básicos unificados de la mejor remuneración devengada hasta la fecha de la desvinculación.

VII. 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:

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua.
2. Dejar sin efecto la sentencia de 10 de junio de 2016 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua y emitir esta sentencia sobre el mérito de los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección en sustitución.
3. Aceptar la acción de protección y declarar la vulneración del derecho a la estabilidad laboral reforzada y a la igualdad material del señor Renato David Romero Villacís.
4. Disponer como medidas de reparación:
 - a. Declarar que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para el señor Renato David Romero Villacís.
 - b. Ordenar que el Consejo de la Judicatura pague al señor Renato David Romero Villacís, en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la notificación de esta sentencia, una indemnización equivalente a 18 meses de la mejor remuneración devengada por el accionante mientras trabajó en la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo prescrito por el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. A efecto de demostrar el cumplimiento de la medida, el representante legal del Consejo de la Judicatura remitirá constancia del cumplimiento integral de la medida indicada, inmediatamente después de efectuado el pago correspondiente.
 - c. Disponer que en el término de 10 días de notificada esta sentencia, el Consejo de la Judicatura a través de su sitio web institucional y de sus cuentas oficiales de redes sociales ofrezca disculpas públicas a Renato David Romero Villacís. Las disculpas deberán publicarse en el banner principal del sitio web institucional por 30 días consecutivos de forma ininterrumpida, y deberán difundirse en redes sociales por 30 días consecutivos con una 1 publicación por semana. Tanto en el sitio web

institucional como en las cuentas oficiales en redes sociales, el pedido de disculpas públicas deberá contener el siguiente mensaje:

El Consejo de la Judicatura reconoce la práctica discriminatoria cometida en contra del señor Renato David Romero Villacís y asume su responsabilidad respecto de las vulneraciones cometidas a sus derechos constitucionales a partir de la terminación anticipada de su nombramiento provisional mientras trabajaba como ayudante judicial en la Unidad Judicial de Tránsito de Ambato. El Consejo de la Judicatura se compromete a respetar los derechos de las personas con discapacidad en todos sus procesos internos.

5. Disponer la devolución de los expedientes a los jueces de origen, para que el juez de primera instancia proceda a su ejecución, e informe del cumplimiento integral en el plazo máximo de 120 días a partir de la notificación de esta sentencia.
6. Notifíquese 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 nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 23 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL