

Quito, D.M., 08 de noviembre de 2024

CASO 2206-19-EP

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

SENTENCIA 2206-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia que negó una acción de protección. La Corte concluye que la sentencia impugnada no vulnera la garantía de motivación porque esgrimió razones para concluir que la terminación del contrato ocasional de una trabajadora que no tenía la calidad de sustituta, pero alegaba estar al cuidado de su madre, no vulneró derechos constitucionales.

1. Antecedentes

1. El 11 de abril de 2019, Saskia Tatiana Astudillo Monsalve y Laura Soledad Monsalve Iglesias presentaron una demanda de acción de protección¹ en contra del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”). En la demanda impugnaron la decisión del MIDUVI de dar por terminado el contrato ocasional de Saskia Astudillo pese a que tenía a su cargo a su madre, Laura Monsalve, que tiene un 76% de discapacidad visual.
2. El 7 de mayo de 2019, la Unidad Judicial Penal de Cuenca aceptó la acción de protección, dejó sin efecto la terminación del contrato de servicios ocasionales, dispuso el reintegro inmediato de Saskia Astudillo y ordenó el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.
3. El 20 de junio de 2019, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**” o “**tribunal de apelación**”), en resolución de mayoría, aceptó el recurso de apelación interpuesto por el MIDUVI y revocó la sentencia de primera instancia.
4. El 18 de julio de 2019, Saskia Astudillo y Laura Monsalve (“**accionantes**”) presentaron una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 20 de junio de 2019. El 3 de octubre de 2019, el correspondiente Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

¹ Proceso 01283-2019-01865.

5. En sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 16 de febrero de 2024 y de conformidad con el artículo 90.3 de la LOGJCC² y el inciso final del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional,³ el caso fue resorteado y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado.

2. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 191.2.d de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. De las accionantes

7. Las accionantes alegan que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la atención prioritaria de los adultos mayores y personas con discapacidad; a la igualdad material y no discriminación; a una vida digna; al trabajo; a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en la garantía de motivación; y, a la seguridad jurídica. Además, solicitaron que se deje sin efecto la sentencia impugnada y que se ordenen medidas para procurar una reparación integral.
8. Como fundamento de sus pretensiones, las accionantes expusieron los siguientes cargos:
- 8.1.** La Sala negó la acción de protección con base en que no se habría justificado un daño grave. A criterio de las accionantes, conforme a los artículos que regulan la acción de protección, el daño grave no es una circunstancia que tenga que justificarse cuando esta se presenta en contra de una autoridad pública.
- 8.2.** La sentencia impugnada condicionó la protección de los derechos constitucionales al cumplimiento del acuerdo ministerial que determina el procedimiento para adquirir la acreditación como trabajadora sustituta. Por ello, sostienen que la sentencia es contradictoria pues, pese a que el objeto de la acción

² LOGJCC, artículo 90. “Deliberación y decisión. - La sentencia de la Corte Constitucional se sujetará a las siguientes reglas: [...] 3. Cuando el proyecto no sea aprobado, se designará una nueva jueza o juez ponente para que elabore el proyecto”.

³ RSPCC, artículo 38. “Votos concurrentes y salvados [...]. Cuando los votos a favor del proyecto no sean suficientes para su aprobación, el Pleno sorteará, en la misma sesión, por medio del sistema automatizado de la Corte Constitucional, una nueva jueza o juez sustanciador entre aquellos que votaron en contra del proyecto, para que presente un nuevo proyecto en el que se argumente la tesis de la mayoría, el cuál será sometido nuevamente a consideración del Pleno de la Corte Constitucional”.

de protección es la tutela y protección de los derechos de manera directa, se niega la misma por cuanto Saskia Astudillo no contaba con el certificado de trabajadora sustituta.

- 8.3.** El tribunal de apelación no habría esgrimido las razones por las cuales considera que no existió vulneración de derechos y que se trata de un asunto de mera legalidad. Además, exponen que la Sala, pese a que tenía la obligación de analizar a profundidad los hechos para arribar a la conclusión de si existe o no vulneración de derechos, sustentó su decisión en premisas teóricas y no en un estudio particular de los hechos materia del litigo.
- 8.4.** A partir de una transcripción de los artículos 11.2 y 66.4 de la Constitución y de parte de las sentencias 258-15-SEP-CC y 080-13-SEP-CC, afirman que cualquier persona que tenga a su cuidado a una persona con discapacidad tendría derecho a contar con una protección reforzada del Estado.
- 8.5.** Sostienen que en la *ratio decidendi* de la sentencia 172-18-SEP-CC se habrían expuesto argumentos suficientes que determinan que cuando están en juego los derechos de las personas con discapacidad y de la persona a quien corresponde su cuidado, las figuras de terminación unilateral de la relación laboral no son aplicables.

3.2. De la Sala

- 9.** Las autoridades judiciales que emitieron la decisión de mayoría afirman que las accionantes pretenden que no se aplique el acuerdo ministerial MDT-2018-180 que contiene la norma para la calificación y certificación de sustitutos directos de personas con discapacidad. Sostienen que esta norma está vigente desde el 21 de agosto del 2018 y que se aplica a la situación laboral de Saskia Astudillo por haber ingresado a laborar el 01 de septiembre de 2018. Afirman que, si bien presentó una declaración juramentada en la que la trabajadora señaló estar a cargo de su madre, no cumplió con el procedimiento establecido en el referido acuerdo.

4. Planteamiento y resolución del problema jurídico⁴

- 10.** Respecto de los cargos identificados en los párrafos 8.2 y 8.4 *supra*, esta Corte observa que las accionantes alegan, por un lado, que la sentencia es contradictoria por exigir la calificación de trabajadora sustituta y, por otra parte, que Saskia Astudillo contaría con

⁴ En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional. CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

una protección laboral reforzada. Sin embargo, a partir de tales afirmaciones no esgrimen una justificación jurídica tendiente a evidenciar que el tribunal de apelación de manera directa vulneró derechos constitucionales. Más aun, el cargo mencionado en el párrafo 8.2 *supra* apunta a cuestionar la corrección del razonamiento judicial. De ahí que, incluso, ni realizando un esfuerzo razonable es posible formular un problema jurídico respecto de tales cargos.⁵

11. Respecto del cargo reseñado en el párrafo 8.5 *supra*, las accionantes hacen referencia a distintas sentencias de la Corte Constitucional (también lo hacen en el cargo que consta en el párrafo 8.4 *supra*). No obstante, más allá de mencionar que la sentencia 172-18-SEP-CC contendría razones a favor de la protección laboral reforzada de las personas que están en su situación, no llegan a identificar la regla de precedente que sería aplicable a los hechos de su caso. Estas exigencias —identificación de la regla de precedente y justificación de su aplicación al caso concreto—, tal como lo ha sostenido esta Corte, son imprescindibles cuando se alega la inobservancia de un precedente constitucional a efectos de que el cargo constituya un argumento claro.⁶ Por estas razones no es posible plantear un problema jurídico sobre estas alegaciones.⁷
12. Respecto de los cargos reseñados en los párrafos 8.1 y 8.3 *supra*, la Corte observa que estos confluyen en cuestionar la vulneración de la garantía de motivación. Concretamente, se acusa que el tribunal de apelación habría negado la acción de protección con base en que no se habría justificado un daño grave y no habría dado razones para concluir que los hechos demandados no configuran una vulneración de derechos. Por lo tanto, esta Corte formula el siguiente problema jurídico: **La sentencia emitida por la Sala ¿vulneró la garantía de motivación por cuanto no habría dado razones para justificar que no existió vulneración de derechos y habría exigido la justificación de un daño grave para la procedencia de la acción de protección?**
13. La garantía de motivación está reconocida en el artículo 76.7.1 de la Constitución. En opinión de esta Corte, la referida garantía exige que la motivación sea suficiente,

⁵ De conformidad con lo establecido en la sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.

⁶ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42.

⁷ En similar sentido se pronunció esta Corte en sentencia 128-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párrs. 21 y 22.

independientemente de si también es correcta.⁸ Para que la garantía de la motivación se entienda satisfecha, las resoluciones judiciales deben contener una estructura mínimamente completa, esto es (i) una fundamentación normativa suficiente (enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y de su aplicación a los hechos del caso) y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso).⁹ Esta estructura argumentativa, conforme a la sentencia 1158-17-EP/21, constituye el criterio rector para evaluar cualquier supuesto quebrantamiento de la garantía de la motivación.

- 14.** En el caso de sentencias dictadas en los procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, el referido criterio rector exige que la motivación de ese tipo de sentencias contenga un tercer elemento, este es (iii) un análisis sobre la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales. Este elemento (iii), tal como lo ha manifestado esta Corte,

no añade ningún componente a la estructura del criterio rector –fundamentación fáctica suficiente y fundamentación normativa suficiente–, pues ambas clases de fundamentación son las requeridas también al motivar la decisión de si se han vulnerado o no los derechos fundamentales alegados por quien acciona una garantía jurisdiccional. Lo que introduce el elemento (iii), más bien, es que la suficiencia de la motivación –es decir, de las fundamentaciones fáctica y jurídica– debe observar un estándar elevado (reforzado) en el caso de sentencias dictadas en garantías jurisdiccionales; es decir, para que una sentencia de ese tipo cumpla con la garantía de la motivación es preciso un desarrollo argumentativo –en lo fáctico y en lo normativo– en grado tal que dé cuenta de “la real existencia o no de vulneraciones a derechos fundamentales”.¹⁰

- 15.** En el presente caso, tal como quedó expuesto previamente (ver párrafos 8.1, 8.3 y 12 *supra*), las accionantes cuestionan que la Sala no habría dado razones para concluir que los hechos demandados no configuran una vulneración de derechos y habría condicionado la procedencia de la acción de protección a la justificación de un daño grave. Es decir, que no se habría cumplido con el estándar reforzado que exige la motivación al resolver garantías jurisdiccionales.
- 16.** La sentencia bajo examen está compuesta por los siguientes apartados: competencia del tribunal (considerando primero), validez del proceso (considerando segundo), pretensiones y cargos de las partes procesales (considerando tercero), prueba actuada (considerando cuarto) y análisis de la Sala (considerandos quinto y sexto).

⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 28.

⁹ *Ibid.*, párr. 61, 61.1 y 61.2.

¹⁰ CCE, sentencia 1956-21-EP/24, 16 de agosto de 2024, párr. 24.

17. En el considerando quinto, el tribunal de apelación expuso las razones en que basó su decisión. Los argumentos principales desarrollados por el tribunal de apelación son los siguientes:
- 17.1. Que no se vulneró el derecho al trabajo porque la autoridad nominadora, al tomar la decisión de terminar la relación laboral, no tenía certificación alguna de Saskia Astudillo como trabajadora sustituta y porque —en razón de lo señalado en el artículo 58 de la LOSEP y la cláusula séptima del contrato— Saskia Astudillo conocía que su contrato de servicios ocasionales podía terminarse de forma unilateral por la autoridad nominadora. Además, la terminación del contrato obedecería al cumplimiento de las normas de optimización y austeridad del gasto público contenidas en el decreto 0135, de 7 de septiembre de 2017.
- 17.2. Que no se vulneró la protección constitucional de los grupos de atención prioritaria. Esto, porque conforme al derecho a la seguridad jurídica y el acuerdo ministerial MDT-2018-180 (que regula la calificación y certificación de trabajadores sustitutos, vigente desde el 27 de septiembre de 2018) la trabajadora debió agotar el trámite ante las autoridades competentes para acceder al beneficio de trabajadora sustituta. Al no haberlo realizado, no podría entrar dentro de las excepciones de terminación unilateral de la relación laboral.
- 17.3. Que el objetivo fundamental de la acción de protección “es declarar la vulneración de un derecho constitucional, no obstante, las accionantes no han demostrado aquello y por tanto no procede la declaración de un derecho”.
18. De la información contenida en el párrafo anterior, se verifica que (i) la Sala sí analizó los hechos materia de la controversia (terminación de la relación laboral de la trabajadora que cuida de su madre con discapacidad) y (ii) que expuso razones por las cuales consideró que tales hechos no comportan una vulneración de derechos fundamentales. Estas razones consisten en que la naturaleza excepcional del contrato ocasional permite la terminación del mismo por la sola voluntad de la autoridad nominadora y que la trabajadora no agotó el trámite previsto en el ordenamiento jurídico a fin de obtener la calificación de sustituta tendiente a que su contrato no pueda ser terminado de manera unilateral.
19. Por otra parte, las accionantes alegan la vulneración a la garantía de motivación por cuanto la demanda de acción de protección se habría negado por no haberse justificado un daño grave (ver párrafo 8.1 *supra*). Al respecto, este Organismo observa que, aun cuando el tribunal mencionó el criterio de daño grave para que proceda la acción de protección (numeral 5.2 y considerando sexto de la sentencia impugnada), lo cual, *prima facie*, podría resultar inatente, por cuanto la acción de protección no se presentó en contra de particulares. No se verifica que dicho criterio haya constituido

el fundamento para resolver (tal como se desprende de los párrafos 17.1 a 17.3 *supra*). Para esta Corte, el solo hecho de que se haya mencionado el criterio de daño grave como condición para la procedencia de la acción de protección no constituye un vicio que pueda afectar el criterio rector de la motivación, tanto más que, como quedó expuesto, eliminada tal afirmación, subsisten razones que fundamentan la decisión de manera suficiente.

20. Por las razones expuestas se concluye que la Sala sí analizó los hechos acusados y sí dio razones —al margen de su corrección— para descartar las vulneraciones alegadas. De modo que esta Corte no observa, tal como lo afirman las accionantes, que no se hayan dado razones tendientes a justificar que no existió vulneración de derechos conforme a los hechos demandados y que simplemente se haya afirmado que es un tema de mera legalidad.
21. Este Organismo recalca que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto de las resoluciones judiciales. Cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación, no es deber de la Corte verificar la corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones. Únicamente, corresponde evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar los derechos al debido proceso y a la defensa.
22. Por las consideraciones expuestas, esta Corte responde el problema jurídico en el sentido que la sentencia impugnada no vulneró la garantía de motivación.

5. 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. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **2206-19-EP**.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez (voto concurrente) y Richard Ortiz Ortiz; y, cuatro votos salvados de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 08 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. El 08 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2206-19-EP/24. La misma analizó una acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 20 de junio de 2019 dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Corte Provincial**”) en el marco de una acción de protección.
2. Por un lado, las pretensiones de la parte accionante fueron desestimadas debido a que este Organismo evidenció que la Corte Provincial motivó la inexistencia de vulneración de derechos de manera suficiente. Al respecto, coincido con la decisión de desestimar la acción. Sin embargo, presento este voto concurrente fundamentada en el artículo 92 de la LOGJCC, con la finalidad de formular las consideraciones que se exponen a continuación:
3. Como se mencionó previamente, la sentencia de mayoría razonó que el contrato de servicios ocasionales concluyó según lo estipulado en el mismo. Además, refirió que la demandante de la acción de protección no agotó la instancia administrativa correspondiente y reconocida desde 2018, que regulaba el proceso para adquirir la calidad de trabajadora sustituta [acuerdo ministerial MDT-2018-180]. Por último, indicó que, de aceptarse la acción, se desatendería el objeto de la acción de protección, pues se estaría declarando el derecho a la estabilidad reforzada sin que dicho *status* haya preexistido a su desvinculación laboral.
4. Más allá de la verificación de la corrección o incorrección de la decisión, se recuerda que, cuando se alega una presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, escapa de la Corte el verificar el acierto o desacierto de los fundamentos esgrimidos por las judicaturas accionadas. Durante el examen de dicha garantía, las competencias de este Organismo se limitan a evaluar si la motivación fue suficiente con miras a tutelar –en este caso– el derecho al debido proceso.
5. Por otro lado, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la determinación de si una actuación judicial vulneró, directamente, derechos constitucionales, siendo este el alcance natural de su competencia. Para tal efecto, de acuerdo con su jurisprudencia, este Organismo puede revisar y pronunciarse sobre el fondo del proceso de origen de la

acción extraordinaria de protección, *de forma excepcional*, a través de un examen de mérito. Este procede cuando el proceso de origen es una garantía jurisdiccional y concurren los siguientes presupuestos:

- 5.1. que la autoridad judicial inferior haya vulnerado derechos constitucionales;
 - 5.2. que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial;
 - 5.3. que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y,
 - 5.4. que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.
6. El presente caso proviene de una acción de protección, no obstante, este no alcanza a ninguno de los elementos adicionales y requeridos para su análisis en el fondo. Esto se debe a que la judicatura accionada no vulneró derechos constitucionales. En consecuencia, este Organismo se encontraría impedido de ejercer tal competencia.
7. Por último y sin perjuicio de lo mencionado previamente, la sentencia de mayoría podía haber puesto de relieve y problematizado, *en consideraciones adicionales*, que en el conflicto de origen interviene como accionante una trabajadora que, a su juicio, tendría la calidad de sustituta, a pesar de no estar reconocida como tal bajo la normativa vigente. Si bien tal consideración no implica pronunciarse sobre el fondo de la controversia, podría evidenciar una eventual carencia de normativa que proteja a trabajadores sustitutos y que permita *distintas* formas de reconocimiento de tal calidad, particularmente, cuando aquellos trabajadores pertenecen al régimen público de contratación ocasional. La existencia de diversas formas de reconocimiento bajo la emisión de normativa pertinente, garantizaría -en doble vía- tanto la protección laboral reforzada de las y los trabajadores sustitutos como la seguridad jurídica de los obligados a brindar tal protección.
8. Por lo expuesto, la sentencia aprobada podría exponer otras circunstancias y casos que se vean atravesados por las particularidades antedichas. En ese sentido, considero que estas razones debieron resaltarse en la sentencia de mayoría.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 07:13; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos esgrimidos por el juez ponente de la causa y por las y los jueces constitucionales que votaron a favor de la sentencia 2206-19-EP/24, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 08 de noviembre de 2024, formulo mi voto salvado por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia 2206-19-EP/24 desestima la acción extraordinaria de protección presentada por Saskia Tatiana Astudillo Monsalve y Laura Soledad Monsalve Iglesias (“**accionantes**”) en contra de la sentencia (“**sentencia impugnada**”) emitida por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“**Sala**”). Para llegar a tal decisión, la sentencia 2206-19-EP/24 plantea y resuelve un único problema jurídico que se limita al análisis sobre la motivación de la sentencia impugnada. Al respecto, concuerdo con que la sentencia impugnada se encuentra motivada. Ahora bien, mi disenso radica en que, según mi criterio, el análisis de motivación planteado no fue suficiente para responder a los cargos planteados por las accionantes en su acción extraordinaria de protección.
3. Tal como consta en la sentencia 2206-19-EP/24, en la demanda de las accionantes existe un cargo sobre la posible inobservancia de precedentes de la Corte relacionados con la protección laboral reforzada de personas sustitutas. A pesar de ello, no se plantea un problema jurídico al respecto ya que las accionantes no habrían presentado un argumento claro. Por mi parte, considero que sí existe un argumento claro y que, al ser el argumento central de la demanda y por el cual se justificó la relevancia del caso al momento de su admisión, necesariamente debía plantearse un problema jurídico al respecto. Esto habría sido coherente con el auto de admisión de la causa que contiene el siguiente análisis:

el argumento central de la demanda es que no se tomó en cuenta en la sentencia impugnada la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la protección al círculo familiar de una persona con discapacidad cuando no puede ejercer trabajo por sí mismo (sentencia No. 172-18-SEP-CC) en relación con la prohibición de la terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales respecto a personas con discapacidad (258-15-SEP-CC). Por tales motivos, se verifica un argumento claro en el que el accionante vincula la actividad jurisdiccional con vulneraciones a derechos

constitucionales. Por estos motivos, de igual manera, se comprueba la relevancia constitucional del problema jurídico y la pretensión.

4. La sentencia 258-15-SEP- CC de 12 de agosto de 2015 contiene un precedente en sentido estricto que ha sido reconstruido por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Si, i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [consecuencia jurídica].¹

5. Por otro lado, de la sentencia 172-18-SEP-CC se podría haber extraído el criterio que permite la extensión del precedente en cuanto a la protección laboral reforzada a personas discapacitadas para quienes las cuidan (*i.e.* personas sustitutas). En efecto, en la referida sentencia se señaló que la estabilidad reforzada para la persona con discapacidad se extiende a la persona que tiene la responsabilidad de cuidarla pues: “[...] el pleno ejercicio de los derechos de la persona con discapacidad, corresponde a quien tenga a su cuidado y responsabilidad, recibir una protección especial, que indirectamente asegure el pleno goce y disfrute de los derechos de quien está a su cargo [...]”.²
6. En el caso concreto de las accionantes, se observa que la Sala, en la sentencia impugnada, reconoció que Saskia Tatiana Astudillo Monsalve había notificado al MIDUVI sobre la discapacidad de su madre y su rol de cuidado. Sin embargo, la Sala consideró que no aplicaba la protección laboral reforzada en el caso concreto debido a que no se había cumplido el trámite de acreditación a Saskia Tatiana Astudillo Monsalve como sustituta de conformidad con lo previsto en normativa del Ministerio del Trabajo. En este contexto, según mi criterio, aplicando los precedentes existentes de la Corte en cuanto a la protección laboral reforzada de las personas discapacitadas y sustitutas, la Corte Constitucional debió declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de las accionantes. En efecto, la Sala impidió la aplicación de los precedentes de la Corte al priorizar la obtención de un documento por sobre los derechos de la persona discapacitada y su cuidadora.
7. En resumen, de acuerdo con lo expuesto en este voto: i) coincido con el desarrollo del problema jurídico sobre motivación planteado en la sentencia 2206-19-EP/24; ii)

¹ CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1.

² CCE, sentencia 172-18-SEP-CC, 16 de mayo del 2018, p. 40.

estimo que se debía plantear un problema jurídico adicional acerca de la posible inobservancia de precedentes relacionados con la protección laboral reforzada de las personas sustitutas; iii) considero que se debió declarar la vulneración del derecho de las accionantes a la seguridad jurídica por la inobservancia de la Sala de los referidos precedentes de la Corte Constitucional; y, iv) se debió dejar sin efecto la sentencia impugnada y evaluar si el caso ameritaba la disposición de medidas de reparación adicionales.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 17:05; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCC**”), formulamos, respetuosamente, nuestro voto salvado de la sentencia 2206-20-EP (“**sentencia de mayoría**”), emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo de 08 de noviembre de 2024.
2. En la sentencia 2206-19-EP/24, la Corte Constitucional desestimó la acción extraordinaria de protección presentada por Saskia Tatiana Astudillo Monsalve (“**Saskia Astudillo**”) y Laura Soledad Monsalve Iglesias (“**Laura Monsalve**”) en contra de la sentencia emitida el 20 de junio de 2019 por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”).
3. Laura Monsalve era una servidora pública que trabajaba en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”) con un contrato de servicios ocasionales. El 1 de marzo de 2019, el MIDUVI dio por terminada la relación laboral de manera unilateral. Frente a esta situación, Laura Monsalve alegó que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a su madre, quien tiene una discapacidad visual del 76% y que, de acuerdo con la declaración juramentada que presentó al inicio de la relación laboral, el MIDUVI tenía conocimiento de este hecho. Argumentó que, pese al conocimiento de este hecho, el MIDUVI dio por terminado su contrato ocasional, sin previamente procurar su reubicación.
4. En la sentencia de mayoría se planteó un problema jurídico sobre si la motivación de la sentencia impugnada era o no suficiente. Tras el análisis correspondiente, se concluyó que la Corte Provincial analizó los hechos controvertidos y expuso los motivos por los que estos no vulneraron los derechos alegados.¹ Específicamente, esta explicación consistiría en que:

la naturaleza excepcional del contrato ocasional permite la terminación del mismo por la sola voluntad de la autoridad nominadora y que la trabajadora no agotó el trámite previsto en el ordenamiento jurídico a fin de obtener la calificación de sustituta tendiente a que su contrato no pueda ser terminado de manera unilateral.²

¹ CCE, sentencia 2206-20-EP/24, 8 de noviembre de 2024, párr. 18.

² *Ibíd.*

5. Desde nuestro punto de vista la sentencia de mayoría debía formular un problema jurídico para atender al punto central de la acción extraordinaria de protección; esto es, analizar si la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de precedentes relativos a la estabilidad laboral reforzada que les asiste a las personas con discapacidad; a las trabajadoras y trabajadores sustitutos, y, a las personas que tienen bajo su cuidado personas con discapacidad. El desarrollo jurisprudencial que ha realizado a esta Corte respecto de la estabilidad laboral reforzada permitía que, en este caso, la acción extraordinaria de protección sea el mecanismo para tutelar los derechos alegados como violados. A continuación, explicaremos: 1) el problema jurídico apropiado para responder los cargos de la acción extraordinaria de protección; 2) la línea jurisprudencial de estabilidad reforzadas para personas con discapacidades, trabajadoras y trabajadores sustitutos, y personas al cuidado de personas con discapacidad, en las diferentes modalidades de contratación laboral en el sector público.

1. Planteamiento del problema jurídico

6. En primer lugar, las suscritas juezas constitucionales discrepamos con el planteamiento del problema jurídico del voto de mayoría. La demanda de acción extraordinaria de protección, se refiere a las sentencias 175-14-SEP-CC y 172-18-SEP-CC e indica que la jurisprudencia de este Organismo ha determinado los supuestos en los que opera la protección especial y la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad y de quienes tienen bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad. Aquello, en su juicio, resultaba pertinente para resolver la causa de origen, pues la Corte Provincial “omitió considerar que [tiene] a [su] cargo a una persona [...] en doble condición de vulnerabilidad”. También indicó, en su demanda, que la sentencia 178-18-SEP-CC determinó que “la discapacidad es un hecho de la vida y no requiere reconociendo del Estado [sic]”.
7. En este orden de ideas, es importante establecer que aun cuando no podemos dejar de observar que, en la demanda, no se identificó expresamente la regla de precedente de las sentencias citadas, ni se explicitaron los motivos por los que estas serían aplicables a su caso.³ No obstante consideramos que, a través de un esfuerzo razonable,⁴ la Corte

³ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. En la referida sentencia, la Corte Constitucional determinó que, a fin de que un argumento que se fundamente en la inobservancia de precedentes constitucionales sea considerado claro, este debe incluir – además de los elementos mínimos comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) – i) la identificación de la regla de precedente; y, ii) la exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

⁴ En la sentencia 1967-14-EP/20, la Corte Constitucional determinó que, en la fase de sustanciación, este Organismo no puede rechazar, sin más, los cargos por la falta de una argumentación completa. En su lugar, debe “realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.

Constitucional sí podía y debía analizar si es que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al inobservar las reglas de precedente desarrolladas sobre la estabilidad laboral reforzada que les asiste a las personas con discapacidad; las trabajadoras y trabajadores sustitutos (“**trabajadores sustitutos**”); y, a las personas que tienen bajo su cuidado a personas con discapacidad (“**cuidadores**”). Así lo hizo esta Corte, por ejemplo, en la sentencia 367-19-EP/20.

8. En nuestro criterio, estos aspectos desarrollados por la jurisprudencia de este Organismo deben ser analizados de forma integral cuando se aborda un cargo de inobservancia de precedentes en casos relativos a la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadores sustitutos; y cuidadores. Por lo tanto, en la causa *in examine*, estimamos que la sentencia de mayoría debió haber planteado y resuelto el siguiente problema jurídico: **¿La Corte Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica, al inobservar los precedentes emitidos por este Organismo sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadores sustitutos y cuidadores?**

2. Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad; trabajadores sustitutos; y cuidadores

9. Sobre este punto, consideramos importante remitirnos a las sentencias en las que esta Corte ha ahondado en el derecho a la estabilidad laboral reforzada en los supuestos determinados en el párrafo precedente:

Tabla 1: Decisiones de la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral reforzada de personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores sustitutos y quienes tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad.

Sentencia	Hechos relevantes	Ratio decidendi / Reconstrucción de la regla de precedente
258-15-SEP-CC	Iliana Vera Montalván laboraba en el GADM Santo Domingo, a través de un contrato de <u>servicios ocasionales</u> . La institución accionada dio por terminado su contrato, sin tomar en consideración que tiene una <u>discapacidad</u> .	La causal de terminación contemplada en el artículo 146 literal f) del Reglamento de la LOSEP no constituye razón suficiente para justificar la salida de la persona con discapacidad, sino que deben ser razones justificadas de manera expresa y tramitadas conforme a lo establecido en la Ley y su Reglamento. Dada la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas, el no contar con un trabajo estable incide directamente en una posible afectación a otros derechos constitucionales. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una persona con discapacidad y una entidad del sector público podrán terminar únicamente en virtud de

		<p>las siguientes causales: a) cumplimiento del plazo; b) mutuo acuerdo de las partes; c) renuncia voluntaria; d) incapacidad absoluta y permanente de la o el contratado para prestar servicios; e) pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada; g) obtener una calificación regular o insuficiente establecida mediante el proceso de la evaluación de desempeño; h) destitución; e, i) muerte. Son estas causales, así como el hecho de haberse comprobado de manera justificada que la necesidad o la actividad por la cual fue contratada la persona con discapacidad finalizó, las que posibilitan dar por terminado el contrato de servicios ocasionales. Las entidades públicas, a fin de garantizar los derechos de las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, en especial en lo que respecta a la continuidad laboral, podrán – en aquellos casos que la actividad ocasional haya concluido – reubicar a la persona contratada en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde siempre a la circunstancia de la persona con discapacidad.</p>
4-18-SEP-CC	<p>Zurkaya Robalino Flores laboraba en la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Pastaza, a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u>. Tiene una <u>discapacidad</u> física del 50%. A pesar de ello, la institución dio por terminado su contrato en virtud de que, de conformidad con el artículo 58 de la LOSEP y 146 de su Reglamento vigente a la época, esta modalidad contractual no genera estabilidad laboral.</p>	<p>La autoridad administrativa, al dar por terminado el contrato de servicios ocasionales de la accionante, no tuvo en cuenta que ella se encontraba en una situación de especial vulnerabilidad al ser una persona con discapacidad. Esta condición debió ser estimada previo a favorecer “la desnaturalización de la figura contractual”. La “desnaturalización del contrato de servicios ocasionales en cuanto a su temporalidad” y la falta de consideración de que la accionante formaba parte de un grupo de atención prioritaria, vulneraron el derecho al trabajo de la accionante.</p>
172-18-SEP-CC	<p>Mónica Estrella Páez se encuentra al <u>cuidado a su hijo</u>, quien tiene una <u>discapacidad</u> intelectual del 84%. La accionante laboraba en la Gobernación de la</p>	<p>La terminación de la relación laboral a través de la aplicación de la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización, contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813, de 12 de julio de 2011, dirigida a Mónica Estrella Páez, servidora pública que tenía a su cargo la manutención de su hijo con discapacidad,</p>

	provincia de Santa Elena, a través de un <u>nombramiento regular</u> . ⁵ la cual le cesó de las funciones que desempeñaba por la compra de renuncia con indemnización.	vulnera su derecho al trabajo en conexión con el derecho de su hijo a recibir atención prioritaria. Para que opere el derecho a la estabilidad laboral reforzada, no era necesario que la trabajadora haya obtenido, previo a su desvinculación, el certificado de trabajadora sustituta ante la entidad correspondiente.
1067-17-EP/20	Galo Japón Núñez es padre y <u>cuidador de su hijo</u> , quien tiene una discapacidad intelectual del 48%. Laboraba como cirujano pediátrico en el Hospital Básico de Ancón del IESS. Fue notificado con la terminación de su <u>nombramiento provisional</u> .	El accionante es padre de un niño con discapacidad intelectual del 48% y su cuidador era su padre, quien laboraba en el Hospital Básico de Ancón con un nombramiento provisional. Cuando se dio por terminada su relación laboral, la institución conocía de la discapacidad del niño, sin considerar que su padre era su cuidador. No procuró su reubicación ni se le indemnizó conforme al artículo 51 de la LOD. Por lo que vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada.
689-19-EP/20	Giovanny Riofrío Betancourt es <u>padre de un hijo de 4 años, con discapacidad del 99%</u> y se había calificado como trabajador sustituto. Laboraba en la Secretaría Nacional de Comunicación a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> . El 30 de abril de 2018 fue notificado con la terminación del contrato por un proceso de reestructuración en la institución.	Dado que la SECOM tuvo conocimiento de la situación del accionante, y efectuó su desvinculación unilateral anticipada sin tener en cuenta su condición de sustituto de persona con discapacidad severa, inobservó lo previsto en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia para casos de personas con discapacidad. Al no haber garantizado su estabilidad laboral reforzada – misma que requería que su desvinculación se dé atendiendo a las causales previstas por la jurisprudencia – se evidencia que se trata de un derecho vulnerado. No se evidencia que la SECOM haya procurado la reubicación del accionante o haya aplicado las causales previstas para la desvinculación de una persona con discapacidad o sustituto de ella, tampoco que una vez desvinculado anticipada y unilateralmente se le haya indemnizado de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la LOD. Por lo tanto, la SECOM vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante.
367-19-EP/20	Juan Robalino Fierro fue despedido intempestivamente de EP Petroecuador al dar por	El accionante no pudo calificarse como trabajador sustituto debido a que requería el carné de discapacidad de su hija para concluir con el trámite y se afirmó que su hija tenía una

⁵ Cuando la accionante comenzó a laborar en la entidad accionada, se encontraba vigente la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta ley establecía, en su artículo 18, que, para el ejercicio de la función pública, los nombramientos pueden ser de dos clases: a) regulares y, b) provisionales. Por su parte, el artículo 19 de la mencionada ley, establecía las regulaciones de los contratos de servicios ocasionales. A la fecha de su desvinculación, se encontraba vigente la LOSEP.

	terminado su contrato laboral con la institución. No obstante, la institución no habría tomado en consideración que tenía bajo su cuidado y <u>responsabilidad a su hija</u> , quien tiene una discapacidad intelectual grave.	discapacidad del 59%. Sin embargo, los jueces consideraron que debía cumplirse un requisito que no corresponde exigir como prueba determinante de los hechos, a pesar de que reconocieron que el accionante notificó a la empresa de la discapacidad de su hija. En virtud de lo expuesto, la Corte Provincial inobservaron los precedentes 172-18-SEP-CC y 4-18-SEP-CC que eran aplicables al caso y vulneraron el derecho a la seguridad jurídica.
1342-16-EP/21	Renato Romero Villacís tiene una <u>discapacidad</u> auditiva del 30%. Primero, laboró en la Dirección Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> y, después, recibió un <u>nombramiento provisional</u> . La desvinculación de su lugar de trabajo se fundamentó en un informe técnico que reconocía la falta de presupuesto para la renovación del nombramiento en la institución.	El Consejo de la Judicatura, al desvincular al accionante, no tomó en consideración su discapacidad. Tampoco procuró buscar una alternativa a la terminación de su nombramiento, ni percibió la indemnización prevista en el artículo 51 de la LOD tras la finalización de su relación laboral. Por lo tanto, la institución accionada vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada.
1095-20-EP/22	Robinson Orellana Parra laboraba en el GAD Durán a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> . Tiene una <u>discapacidad</u> física del 30% y padece de leucemia mieloide crónica.	Si, i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [consecuencia jurídica]. ⁶
2126-19-EP/24	Bianka Barba Salcedo, <u>hermana</u> de Sellenne Barba Salcedo, tiene una discapacidad intelectual del 78% y una afección	Si, (i) una persona que ostenta un nombramiento provisional en una institución pública y que tiene bajo su cuidado y manutención a otra persona con discapacidad; (ii) puso en conocimiento oportunamente a la entidad empleadora de su

⁶ La regla de precedente fue extraída de la sentencia 258-15-SEP-CC para su reconstrucción.

	<p>renal como consecuencia de tener un solo riñón. Laboraba en la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, a través de un <u>contrato de servicios ocasionales</u> y había recibido la tutela y manutención de su hermana. Después, recibió un <u>nombramiento provisional</u>. Fue desvinculada de su lugar de trabajo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17, literal b) de su Reglamento.</p>	<p>condición de sustituta; pero, (iii) es desvinculada de su puesto de trabajo sin que la entidad empleadora haya considerado a esta opción como última alternativa incluso ante necesidades institucionales legítimas. Es decir, sin que haya procurado 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 discapacidad y sin que, una vez desvinculada ante la imposibilidad de su reubicación, se le haya indemnizado conforme al artículo 51 de la LOD [supuesto de hecho], entonces, se vulnera su derecho a la protección laboral reforzada [consecuencia jurídica].⁷</p>
2091-21-EP/24	<p>Sergio Tasipanta León tiene una <u>discapacidad</u> del 54% derivada de un traumatismo intracraneal provocado por un accidente de tránsito, acontecido el 17 de mayo de 2014, fuera de sus actividades laborales. Primero, la <u>Fuerza Aérea Ecuatoriana</u> le colocó a disposición por seis meses. Después, le colocaron en la situación jurídica de disponibilidad. Finalmente, fue dado de baja</p>	<p>La Fuerza Aérea Ecuatoriana no realizó actuaciones tendientes a buscar la reubicación del accionante. Su actuación se centró en determinar que las secuelas del accidente le generaron una condición incompatible con la vida militar, sin considerar la posibilidad de que realice otras actividades en la institución. La decisión de desvinculación de una persona con discapacidad debe adoptarse sobre la base de informes médicos actualizados y no en presunciones. Por otro lado, al darle de baja, la institución accionada no procedió a cancelar la indemnización prevista en el artículo 51 de la LOD, a pesar de que resultaba aplicable. Por lo que la Fuerza Aérea Ecuatoriana vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada.</p>

Fuente: Elaboración de las juezas constitucionales que suscriben este voto salvado

10. En esta línea, consideramos importante destacar que la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad, trabajadores sustitutos y cuidadores, se deriva de su derecho a recibir atención prioritaria y especializada,⁸ el derecho de las personas con discapacidad a “tener un trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades”⁹ y la obligación del Estado de adoptar medidas de incentivo y apoyo para proyectos productivos de las personas con discapacidad.¹⁰

⁷ La regla de precedente fue extraída de la sentencia 1067-17-EP/20 para su reconstrucción.

⁸ Constitución, artículo 35.

⁹ *Ibíd.*, artículo 47 numeral 5.

¹⁰ *Ibíd.*, artículo 48 numeral 6.

11. Por lo tanto, el derecho a la estabilidad laboral reforzada en estos casos se materializa a través del deber de proteger de manera reforzada a las personas con discapacidad, lo cual involucra, también, una protección de las familias que tienen a su cargo a una persona con discapacidad, de su cuidador o de su sustituto.¹¹ Este derecho implica “la permanencia de una persona que tiene discapacidad, de su cuidador o de sus sustituto en el lugar de empleo como medida de protección”.¹² Lo anterior, no se traduce en una prohibición absoluta de dar por terminada una relación laboral en estos casos, sino que obliga a las instituciones públicas a optar por una reubicación y cuando no sea posible llegar a una desvinculación como opción de *última ratio* con “una carga argumentativa sustancialmente mayor” para el efecto.¹³
12. De lo sintetizado *supra*, consideramos importante identificar que – conforme a la jurisprudencia de este Organismo - existen distintos titulares de la estabilidad laboral reforzada: (i) las personas con discapacidad, cuando tienen la posibilidad de realizar actividades laborales por sí mismas. En este supuesto el titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada es la persona con discapacidad. **No obstante, cuando esta no puede trabajar por sí misma, la titularidad de este derecho se extiende a (ii) su trabajadora o trabajador sustituto o (iii) a su cuidador o cuidadora;** es decir, quien sea responsable de su cuidado y manutención.
13. La diferencia entre las trabajadoras y trabajadores sustitutos de personas con discapacidad y quienes tienen bajo su cuidado y manutención a una persona con discapacidad radica en que – los primeros – cuentan con una certificación otorgada por el Ministerio del Trabajo o por el Ministerio de Inclusión Económica y Social, dependiendo del caso.¹⁴ Los segundos no cuentan con tal acreditación.
14. No obstante, aquello no implica que – por esta falta de la calificación efectuada por el Estado– no sean titulares del derecho a la estabilidad laboral reforzada. El reconocimiento estatal de la calidad de trabajador sustituto no tiene un carácter

¹¹ CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 32.

¹² CCE, sentencia 2126-19-EP/24, 25 de abril de 2024, párr. 72.

¹³ *Ibíd.*, párr. 77.

¹⁴ El Acuerdo Ministerial 180 del Ministerio del Trabajo, publicado en el Registro Oficial 336 de 27 de septiembre de 2018, establece las directrices para que los padres de niñas, niños o adolescentes con discapacidad o sus representantes legales puedan calificarse como trabajadoras o trabajadores sustitutos directos de personas con discapacidad. Por su parte, el Acuerdo Ministerial 46 del Ministerio de Inclusión Económica y Social – que consagra la Norma Técnica de Acreditación de Sustituto de Persona con Discapacidad - establece el marco normativo de acreditación y certificación de un trabajador sustituto por solidaridad humana de una persona con discapacidad. En el caso de trabajadoras y trabajadores sustitutos por solidaridad humana, estos no tienen un parentesco con la persona con discapacidad, pero adquieren la responsabilidad de garantizar su cuidado y manutención, conforme a lo establecido en el artículo 3 del mencionado Acuerdo.

constitutivo de este derecho. Para ser titular de esta protección laboral reforzada es necesario que la persona tenga bajo su responsabilidad el cuidado y manutención de una persona con discapacidad y que la institución empleadora tenga conocimiento previo de esta situación particular.

- 15.** Esta Magistratura, a través de la jurisprudencia sintetizada en el párrafo 9 *supra*, ha tutelado el derecho a la estabilidad laboral reforzada tanto de: i) personas con discapacidad; ii) trabajadoras y trabajadores sustitutos; y, iii) cuidadores, o quienes tienen bajo su responsabilidad el cuidado y manutención de una persona con discapacidad. Esta Corte ha reconocido, además, que la estabilidad laboral reforzada opera en varios supuestos de contratación laboral en el sector público:

Tabla 2: Sistematización de las modalidades contractuales con el sector público de las y los accionantes y su situación de persona con discapacidad, trabajadora o trabajador sustituto o persona que tuviere bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad.

Caso	Titular	Modalidad laboral
258-15-SEP-CC	Persona con discapacidad	Servicios ocasionales
4-18-SEP-CC	Persona con discapacidad	Servicios ocasionales
172-18-SEP-CC	Cuidador	Nombramiento regular
1067-17-EP/20	Cuidadora	Nombramiento provisional
689-19-EP/20	Sustituto	Servicios ocasionales
367-19-EP/20	Cuidador	Contrato laboral con una empresa pública
1342-16-EP/21	Persona con discapacidad	Nombramiento provisional
1095-20-EP/22	Persona con discapacidad	Servicios ocasionales
2126-19-EP/24	Cuidador	Nombramiento provisional
2091-21-EP/24	Persona con discapacidad	Soldado en la Fuerza Aérea Ecuatoriana

- 16.** En caso bajo examen, Laura Monsalve es una persona que tiene bajo su cuidado a una persona con discapacidad; es decir, es una cuidadora. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio del derecho a cuidar de una persona con discapacidad, le hace titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada. Ahora bien, en este caso la titular del derecho es una persona que trabajó en el MIDUVI bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales. De ahí que, a la luz de los hechos analizados, reconocemos que este caso tiene una particularidad respecto de los otros casos donde los titulares con cuidadores: la titular del derecho se vincula a la institución con un contrato de servicios ocasionales.
- 17.** A nuestro modo de ver esto no implicaba un problema para reconocer que, incluso bajo esta modalidad, subsistía el reconocimiento de esta protección también para las personas cuidadoras con contratos ocasionales porque ya se había reconocido a las personas con discapacidad y bajo servicios de contratos ocasionales la estabilidad

laboral reforzada. Al haber establecido que esta protección se extiende a las personas sustitutas y cuidadoras, se sigue, de modo lógico, que las personas cuidadoras con servicios ocasionales también son titulares de este derecho.

18. De ahí que el presente caso representaba una oportunidad para que la Corte unifique su jurisprudencia sobre la estabilidad laboral reforzada de las servidoras y servidores públicos que tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad. Para tal efecto, estimamos que era posible partir de la reconstrucción de la regla de precedente de la sentencia 258-15-SEP-CC, contenida en la sentencia 1095-20-EP/22, que establece:

Si, i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrata, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [**supuesto de hecho**], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [**consecuencia jurídica**].¹⁵

19. A continuación, consideramos que correspondía incorporar, en el supuesto de hecho i), a las trabajadoras y trabajadores sustitutos, así como a las personas que tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad. Aquello, como se indicó previamente, se fundamenta en que esta Corte Constitucional, en las sentencias 172-18-SEP-CC, 1067-17-EP/20, 367-19-EP/20 y 2126-19-EP/24 tuteló el derecho a la estabilidad laboral reforzada de quienes tenían bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad- sin que hayan contado con la calificación de trabajadora o trabajador sustituto- por la decisión de las instituciones públicas de dar por terminadas sus relaciones laborales respectivas, sin que previamente hayan adoptado acciones para reubicarles. Por su parte, en la sentencia 689-19-EP/20 esta Corte declaró la violación del derecho a la estabilidad laboral reforzada de un trabajador sustituto por la decisión de finalizar su relación laboral, sin que se hayan emprendido acciones para colocarlo en otro puesto de trabajo.
20. Estimamos que esta precisión tendría un efecto práctico importante: unificar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la titularidad del derecho a la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores sustitutos y quienes tienen bajo su cuidado y responsabilidad a personas con discapacidad. Por lo que la regla, tras la unificación de criterios que correspondía, debería leerse de la siguiente forma:

¹⁵ La regla de precedente fue extraída de la sentencia 258-15-SEP-CC para su reconstrucción.

Si, **(i)** una persona con discapacidad, sustituta o que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad en una institución pública celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; **(ii)** la entidad empleadora conocía de su condición de persona con discapacidad, sustituta o que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad, de manera previa a su desvinculación; y, **(iii)** no se ha procurado su reubicación para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [**supuesto de hecho**], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad fundamentada en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP.

21. Al aplicar esta regla en el caso examinado, se corrobora lo siguiente:

21.1. Saskia Astudillo laboraba “MIDUVI”. Tiene bajo su cuidado y responsabilidad a su madre, quien tiene una discapacidad visual del 76%, a través de un contrato de servicios ocasionales.

21.2. El MIDUVI tenía conocimiento de que Saskia Astudillo tenía bajo su cuidado y responsabilidad a una persona con discapacidad. Aquello se desprende de la declaración juramentada que presentó al inicio de la relación laboral, que puso este particular en conocimiento de la institución.

21.3. El MIDUVI dio por terminada la relación laboral de manera unilateral, fundamentado en el artículo 146 literal f) del Reglamento de la LOSEP, sin procurar su reubicación en la entidad para garantizar la estabilidad laboral reforzada.

22. Por lo tanto, analizados los hechos de la presente causa, estimamos que estos comparten las propiedades relevantes contenidas en la regla de precedente identificada en el párrafo 20 de este voto particular. A pesar de ello, la Corte Provincial determinó que, a fin de que Saskia Astudillo sea titular de este derecho, debía cumplir con el trámite de acreditación como trabajadora sustituta, conforme al acuerdo ministerial MDT-2018-180. Por lo que, al exigir una calificación del Estado como presupuesto para que Saskia Astudillo sea titular de este derecho, a pesar de que tenía bajo su cuidado y responsabilidad a su madre con discapacidad, la Corte Provincial inobservó los precedentes emitidos por la Corte Constitucional y, consecuentemente, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

23. Bajo todas las consideraciones expuestas y en respuesta al problema jurídico estimamos que por cuanto se ha identificado una vulneración a la seguridad jurídica por parte de la sentencia emitida por la Corte Provincial, en este caso correspondía aceptar la acción extraordinaria de protección y reenviar el caso a fin de que una nueva conformación de la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y

Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Azuay conozca y resuelva el recurso de apelación interpuesto.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 2206-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Joel Escudero Soliz

1. En la sesión de Pleno de 8 de noviembre de 2024, la Corte aprobó con mayoría la sentencia correspondiente a la causa 2206-19-EP, en la cual se desestimó la acción extraordinaria de protección propuesta por Saskia Astudillo y Laura Monsalve en contra de sentencia emitida el 20 de junio de 2019, dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, al considerar que esta decisión no vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación.
2. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones expuestas en este voto.

1. Análisis constitucional

3. En este voto esencialmente sostendré que, en el caso concreto, la sentencia de Corte Provincial, que atendió el recurso de apelación propuesto dentro de la acción de protección, no se encontraba motivada. Ello, pues no analizó la vulneración de derechos alegados, en particular, el derecho a la protección laboral reforzada de un trabajador sustituto de una persona con discapacidad. Por ende, cabía declarar la vulneración a este derecho. Así mismo, mantendré que la Sala Provincial no atendió las alegaciones de las accionantes del proceso de origen relacionadas con sus condiciones de vulnerabilidad, que requerían una protección reforzada.
4. En la acción de protección originaria la accionante Saskia Astudillo informó que laboró en el MIDUVI desde el 2018, a través de la modalidad de contratos ocasionales, y que mantuvo algunos contratos con la entidad. También, informó que en el 2019 dicha entidad dio por terminado el contrato de manera unilateral. La accionante alegó su calidad de trabajadora sustituta, al ser el único sustento de su madre, adulta mayor que padece de discapacidad visual.
5. En la sentencia de 07 de mayo de 2019, emitida por la jueza de la Unidad Judicial Penal de Cuenca, se aceptó la acción de protección al considerar que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y el derecho a la igualdad. La jueza resolvió que en el caso cabía aplicar la tutela reforzada a favor de Saskia Astudillo, quien tiene a su cargo a su madre, una persona con doble condición de

vulnerabilidad. Y, dispuso las siguientes medidas de reparación: i) dejar sin efecto el memorando MIDUVIGAF20190322-M de 1 de marzo de 2019, en el cual la coordinadora general administrativa financiera de MIDUVI dio por terminado el contrato ocasional de la accionante, ii) reintegrar inmediatamente a la accionante y respetar el plazo estipulado para el efecto, iii) ordenar que MIDUVI no reitere la conducta lesiva, y iv) pagar a la accionante la suma no percibida por todo el tiempo que estuvo desvinculada. Frente a esta sentencia MIDUVI interpuso recurso de apelación.

6. En el considerado quinto en la sentencia de apelación, impugnada en el caso concreto, la Sala Provincial, en lo principal resolvió lo siguiente:

De los hechos fácticos presentados en el presente caso, la obtención de la calificación no ha ocurrido. El hecho de que la accionante como lo señala en su acción haya puesto en conocimiento de la autoridad mediante declaración juramentada que se encontraba el cuidado de su madre, no genera a la administración obligación alguna, ni a la demandante derecho alguno, pues no se trata de la certificación de sustitución, requisito para formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, además que como lo hemos examinado aquellas peticiones datan de agosto y septiembre de 2018 cuando estaba vigente el primero contrato de servicios ocasionales. De conformidad con el art. 5 antes invocado de la norma, le correspondía a la accionante Saskia Tatiana Astudillo Monsalve, como persona natural, certificarse como sustituto directo, para lo cual debía acudir a la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público o la Delegación Provincial de su jurisdicción conforme el anexo 1 del presente Acuerdo Ministerial y presentar los justificativos.

7. En decir, los jueces provinciales dejaron de atender las condiciones de vulnerabilidad de Saskia Astudillo, quien alegó ser el sustento de su madre de 76 años, quien padece una discapacidad visual del 76%. Estas condiciones constan en el certificado de discapacidad emitido por el Ministerio de Salud Pública, y en un informe oftalmológico. También, se puede confirmar que la accionante presentó una declaración juramentada informando su calidad de sustituta directa.
8. Pese a ello, los jueces de la Sala Provincial se limitaron a señalar que Saskia Astudillo no habría culminado el trámite para ser considerada discapacitada sustituta, esto atendiendo a un requisito formal como es la obtención de un certificado. Y, concluyeron que el no contar con el certificado de discapacitada sustituta no podía alegar tal condición y por tanto el MIDUVI no estaba obligado a otorgar un a protección reforzada.
9. Consecuentemente, la Sala enfocó su análisis solamente en esta formalidad de contar con un certificado de ser discapacitada sustituta, pero dejó de observar las condiciones de vulnerabilidad de la madre de la accionante, que es adulta mayor y padece del 76%

de discapacidad visual, y el salario de la accionante constituía el único sustento de ambas.

10. La Sala no se pronunció sobre la necesidad de protección reforzada, y que esta condición ya fue informada a MIDUVI por otros medios tales como certificados médicos. En suma, la Sala de esta manera condiciona el goce y ejercicio del derecho a obtener una protección reforzada a la existencia de un certificado de discapacitada sustituta. Es decir, la Sala Provincial se refirió únicamente a una condición de exclusión de la condición de sustituta, sin analizar el derecho que se alegó vulnerado que en este caso fue el derecho a la igualdad y a la motivación.
11. La sentencia de mayoría no consideró estas particularidades del caso, por lo que se debió aceptar la acción extraordinaria de protección y declarar la vulneración a la motivación.

Jhoel Escudero Soliz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2206-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL