Quito, D.M., 13 de marzo de 2024

CASO 2903-19-EP

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

SENTENCIA 2903-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección planteada en contra de la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en el marco de una acción de protección. Después de verificar que el fallo impugnado no cumplió con el estándar de motivación mínimo para garantías jurisdiccionales, decide entrar al mérito del proceso de origen. En la resolución de la acción de protección, la Corte concluye que la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias vulneró el derecho a la protección laboral reforzada y el derecho al cuidado de la accionante porque terminó su nombramiento provisional cuando ella se encontraba embarazada.

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de octubre de 2019, Andrea Beatriz Aguilera Tandazo ("**accionante**") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala**" o "**Corte Provincial**"), cuyos antecedentes se narran en los párrafos siguientes. Esta causa fue signada con el número 2903-19-EP.

2. El 16 de julio de 2019, la accionante presentó una acción de protección en contra de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias ("**CONAFIPS**" o "**Corporación**") debido a la terminación de su relación laboral mientras se encontraba embarazada. Este proceso fue signado con el número 17230-2019-11713.

3. El 29 de julio de 2019, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito aceptó la acción de protección.[1] La Corporación interpuso un recurso de apelación en contra de esta decisión.

4. El 11 de septiembre de 2019, la Corte Provincial aceptó el recurso de apelación interpuesto y, en consecuencia, revocó la sentencia subida en grado para negar la acción de protección.

[1] La jueza de la Unidad Judicial, como medidas de reparación, dispuso el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo, así como el pago de los haberes dejados de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador ("**Constitución**" o "**CRE**"); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo

6. En su demanda, la accionante solicita a esta Corte que acepte la acción extraordinaria de protección, declare vulnerados los derechos a la igualdad y no discriminación como mujer embarazada (artículo 66 numeral 4 de la CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE), y que deje en firme la sentencia de primera instancia. Adicionalmente, en la audiencia y en el escrito de contestación al avoco del juez ponente, requirió a este Organismo que ordene que la CONAFIPS "proceda a establecer las medidas de reparación correspondientes conforme lo dispuesto en la Sentencia (...) 3-19-JP/20".

7. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, refiere la supremacía constitucional y señala que la decisión de la Sala la coloca en "completa vulnerabilidad por cuanto [l]e priva de [su] derecho al trabajo" y contradice las normas expresas de la CRE en sus artículos 43 y 332 sobre la no discriminación de la mujer embarazada en el espacio laboral y la obligación del Estado para su protección prioritaria. Señala que es obligación del Estado el reconocimiento de la diversidad de situaciones para la protección de derechos, y por ello, las mujeres embarazadas "están sujetas a una protección especial" dada su "doble vulnerabilidad". Así, como lo ha reconocido la jurisprudencia de este Organismo, el estado de embarazo se constituye como una "categoría sospechosa de discriminación".

8. Continúa con la argumentación sobre este derecho y señala que la Corporación vulneró sus derechos puesto que esta entidad conocía sobre su estado, y que aun así decidió su separación. Relata que, debido a la sentencia de primera instancia fue reintegrada, aunque tardíamente, pero después de la sentencia de la Corte Provincial, fue nuevamente separada, sin que la Corporación haya observado los parámetros constitucionales de protección especial que resultaban aplicables en su caso

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

específico. Manifiesta que esto le ha causado "efectos irreparables en [su] integridad personal".

9. En cuanto a la garantía de la motivación, la accionante alude al antiguo test de motivación empleado por este Organismo, y señala que, dicho fallo no cumple con el parámetro de razonabilidad, ya que, la Sala desconoció la protección especial a la que tenía derecho:

> Resulta preocupante el hecho de que, existiendo una vasta jurisprudencia emanada de este alto Organismo en materia constitucional, respecto a la condición de doble vulnerabilidad a la que estamos sujetas las mujeres por encontrarnos embarazadas, no la consideran y deciden de una manera inmotivada declarar sin lugar mi demanda.

10. En cuanto al parámetro de la lógica, indica que, pese a que el fallo impugnado cita y reconoce la existencia de la normativa constitucional que protege la situación laboral de las mujeres embarazadas, las autoridades judiciales de la Sala:

> (...) concluyen señalando que no existe vulneración al derecho de estabilidad laboral de la mujer embarazada, por cuanto mi desvinculación se produjo por razones técnicas y organizacionales de la entidad demandada, sin darse cuenta que ni siquiera se afectó en ningún momento la estabilidad de otro funcionario; toda vez que la [CONAFIPS] procedió con la habilitación de una partida presupuestaria (...).

3.2. Contestación de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

11. La Corte Provincial fundamentó su informe en lo siguiente:

> El Tribunal, formuló un análisis en relación a la inexistencia de la vulneración de los derechos constitucionales (...) por cuanto, la terminación de la prestación de servicios con la entidad demandada –CONAFIPS- no se produjo por su condición de mujer embarazada, sino que su desvinculación se realizó por razones técnicas y organizacionales, ya que, la vinculación laboral se realizó mediante un nombramiento provisional acorde a lo previsto en el Art. 18 literal f) del Reglamento a la LOSEP (...); y en el caso conforme se señaló en la sentencia, dicha desvinculación se produjo por cuanto el titular del puesto (que era un funcionario público de carrera) al que la legitimada activa reemplazaba retornó a ejercer sus funciones (...).

12. Argumentó también que la sentencia 309-16-SEP-CC –alegada como inobservada por la accionante– no refiere la situación de nombramientos provisionales, sino la de contratos ocasionales. Por ello, no cabía realizar una "una interpretación extensiva a otro tipo de contratación".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

13. Finalmente, indican que, a partir de agosto de 2020, con la emisión de la sentencia 3-19-JP/20, esta Corte estableció "nuevos criterios que rigen desde esa fecha, sin dejar de observar que dentro de tal decisión existe un voto salvado, que evidencia el derecho a disentir".

4. Intervenciones en audiencia

14. El 19 de octubre de 2023 tuvo lugar la audiencia pública ante esta Corte. A esta diligencia asistió la accionante con su abogado David Carrión Mora, así como Alejandra Molina y Bryan Aguirre en representación de la Corporación. No asistieron los miembros de la Sala, pese a ser las autoridades judiciales accionadas y haber sido debidamente notificadas.

4.1. Intervención de la accionante Andrea Aguilera Tandazo y su abogado David Carrión Mora

15. La accionante relata que empezó a trabajar en la CONAFIPS desde enero del 2019 y en marzo del mismo año supo de su embarazo, lo cual fue comunicado en su lugar de trabajo en abril. Indica que, las autoridades de aquel entonces conocían de su situación al punto que le celebraron el día de la madre. Posterior al cambio de las máximas autoridades, pese a que le habían confirmado que su situación laboral iba a mantenerse, en junio de 2019, esta entidad le notificó que la relación laboral concluyó puesto que retornaba la persona que era titular del nombramiento definitivo de la partida que ella ocupaba, y que si no firmaba el papel que aceptaba esta terminación "no iban a pagar los sueldos a [sus] compañeros". Señala que, debido al despido y consecuente desafiliación, estaba impedida de realizar sus controles de su embarazo en el seguro social.

16. Señala que después de haber ganado la acción de protección, el director de talento humano de la CONAFIPS le tuvo esperando durante "dos horas" afuera del departamento de esta unidad, "sin saber qué hacer [con ella]". Añade que este director le había contestado que en otras instituciones todas las mujeres embarazadas que él había despedido, "ninguna le ha ganado ninguna acción de protección". A pesar de que fue restituida en el mes de septiembre, en este mismo mes fue desvinculada nuevamente a causa de que la Sala, al resolver la apelación, rechazó la acción de protección.

17. Indica que después de que nació su hijo, tuvo que realizar un préstamo para acceder a una clínica privada, debido a la situación de salud que tuvo el niño recién nacido. Asimismo, manifiesta que se sintió humillada con el trato que recibió por parte de la

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Corporación, tanto por las desvinculaciones, como por el trato que recibió del director de talento humano.

18. El abogado de la accionante añade que la sentencia de la Sala incurrió en una contradicción, pese a fundamentarse en el artículo 332 de la CRE, este fallo concluyó que no existió una vulneración de derechos en perjuicio de su defendida. Además, indica que hay que tomar en consideración que la sentencia de primera instancia fue dictada a finales de julio de 2019, pero la accionante fue restituida en "octubre" (sic)[2] de ese año. Aunque la Corporación adujo "temas de carácter técnico" para la conclusión de la relación laboral, la misma partida fue ocupada por un hombre después del despido de la accionante. Recalca que la sentencia impugnada vulneró los derechos alegados, al no considerar la protección laboral reforzada existente a favor de las mujeres embarazadas, y solicita que la accionante sea restituida a su cargo, así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el momento de la vulneración.

4.2. Intervención de la representación jurídica de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias

19. La abogada Alejandra Molina alega que los nombramientos provisionales no generan estabilidad en el cargo, debido a la normativa que les rige –la Ley Orgánica del Servicio Público[3] ("**LOSEP**") y su Reglamento[4] ("**Reglamento de la LOSEP**")–, y que este tipo de nombramientos pueden ser expedidos cuando el titular del puesto esté subrogando o encargado de otro puesto. Señala que el nombramiento provisional de la accionante fue emitido "por reemplazo del titular" y que el embarazo no fue notificado con anticipación.

20. Manifiesta que después de la emisión de la sentencia de la Unidad Judicial, la CONAFIPS reincorporó a la accionante al mismo cargo que ocupaba y manteniendo su remuneración. Sin embargo, por la sentencia de la Sala, nuevamente esta entidad terminó la relación laboral.

21. Alega que, por la seguridad jurídica, "la accionante conocía que su ingreso era para una temporalidad determinada a la ausencia del titular de la partida, que dicha

[2] Pese a que, durante la audiencia, el abogado de la accionante mencionó "octubre" como el mes de la segunda desvinculación, esta Corte toma nota de este *lapsus*, puesto que la información del expediente demuestra que dicha separación fue en septiembre, conforme queda establecido en la sección 7.2 de "Hechos probados" de la presente sentencia.
[3] Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial 294, segundo suplemento, 6 de octubre de 2010.
[4] Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, Registro Oficial 148, suplemento, 1 de abril de 2011.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

modalidad de trabajo no le generaba estabilidad, que existía un titular de derechos previo que es el titular del cargo", por lo cual, la terminación de la relación laboral llevada a cabo por la Corporación no atentó contra ningún derecho.

22. Cita la sentencia 3-19-JP/20 para indicar que esta fue emitida con posterioridad al litigio de la acción de protección planteada por la accionante. Con ello, indica que la salida de la señora Aguilera no respondió a ningún acto discriminatorio, sino "por el retorno del titular del puesto", y que el "despido no existe como figura en la [LOSEP] para nombramientos provisionales". Adicionalmente, menciona que este tipo de vinculación siempre está sujeta a una condición que no genera estabilidad.

23. Alega que la accionante, al conocer que la Corporación iba a terminar su nombramiento, puso en conocimiento de la entidad de su estado de embarazo cuando ya tenía 16 semanas, contrario a lo que la accionante sostiene. Además, que después de la sentencia de primera instancia, cumplieron con la restitución, y que, en la actualidad "la partida del titular ha sido suprimida de la institución". Señala que, por la revocatoria de la acción de protección en segunda instancia, "se debe establecer si cabe o no la restitución de valores que el Estado ecuatoriano ha erogado". Añade que, el "8 de noviembre de 2023 (sic), la accionante suscribió el acta de liquidación de haberes y que comprobante de transferencia (...) de 18 de noviembre de 2019 se realizó el pago respectivo, cumpliendo con [sus] derechos". Por lo tanto, solicita que se ratifique la sentencia de la Sala porque no vulnera derechos constitucionales.

24. El abogado Aguirre, por su parte, señala que en este caso no se debía realizar un concurso de méritos y oposición para la terminación del nombramiento, debido a que ya existía un titular de la partida que retomó su cargo. Además, indica que existe una contradicción en las alegaciones de la accionante relacionadas con la fecha de notificación de su embarazo.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. En su demanda, la accionante alega la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CRE), al debido proceso en la garantía de la motivación (artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE).

26. En cuanto a la igualdad y no discriminación, la accionante manifiesta que su desvinculación laboral tuvo relación directa con su embarazo. De igual forma, sobre la motivación indica que la sentencia impugnada incumplió con los parámetros de razonabilidad y de la lógica del test de motivación -antiguamente usado por esta

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Corte-, puesto que desconoció la situación de vulnerabilidad de las mujeres embarazadas. Finalmente, sobre el derecho a la seguridad jurídica, manifiesta que la Sala contradijo las normas expresas de la CRE en sus artículos 43 y 332 sobre la no discriminación de la mujer embarazada, pese a que la entidad conocía sobre su estado.

27. La accionante, adicionalmente, hizo énfasis en que la CONAFIPS la desvinculó pese a su estado de embarazo. Mencionó también los malos tratos que recibió por parte de la CONAFIPS, especialmente al momento del reintegro después de la emisión de la sentencia de la Unidad Judicial.

28. Las autoridades judiciales accionadas manifiestan que la terminación de la relación laboral no tuvo que ver con el embarazo de la accionante, sino que este se produjo "por razones técnicas y organizacionales" al tratarse de un nombramiento provisional otorgado por reemplazo del titular. De igual forma, el precedente de la sentencia 309-16-SEP-CC no era aplicable puesto que no se trataba de un contrato de servicios ocasionales.

29. Ahora bien, este Organismo nota que los cargos esgrimidos sobre la desvinculación de la accionante –la inobservancia de los artículos 44 y 332 de la CRE sobre la protección laboral reforzada y su despido como un acto discriminatorio–están directamente ligados a los hechos que originaron la acción de protección, por lo que considera que estos podrían ser analizados en el caso de que sea procedente un análisis de mérito. En virtud de los cargos y descargos expuestos, este Organismo encuentra pertinente plantear un solo problema jurídico para resolver esta acción extraordinaria de protección referente a la garantía de la motivación sobre la omisión judicial de analizar integralmente la protección reforzada de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Así, el problema jurídico a ser resuelto es el siguiente:

5.1. ¿La sentencia de segunda instancia emitida por la Corte Provincial vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación por haber sido insuficiente al resolver una acción de protección relativa a la protección laboral reforzada de una mujer embarazada?

30. En esta sección, la Corte sostendrá que la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por no haber cumplido con el estándar de suficiencia en garantías jurisdiccionales, al no haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos y haber omitido esta obligación al resolver una acción de protección respecto a los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, particularmente, a la protección reforzada que tiene una mujer embarazada en el ámbito laboral de las entidades públicas.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

31. La garantía de la motivación está reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE como parte del derecho a la defensa con el siguiente texto:

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

32. Este Organismo ha establecido que, en garantías jurisdiccionales, la motivación también exige que las autoridades judiciales deban "realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto".[5] La suficiencia de una decisión emitida en garantías jurisdiccionales entonces reviste de un estándar mayor al exigir que la autoridad judicial analice las posibles vulneraciones alegadas y brinde contestación para determinar si se configura o no una vulneración de derechos constitucionales.

33. En la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo especificó tres tipos de deficiencia motivacional, entre las cuales se encuentran: "(1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos".[6] Así, parte del vicio de la apariencia es la incongruencia, la cual puede ser frente a las partes o frente al Derecho y señala:

> Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones (…), generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho).[7]

34. Ahora bien, como ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corte, cuando surjan conflictos relacionados con la terminación laboral en el sector público y presuntas vulneraciones a derechos laborales, *prima facie*, la vía adecuada sería la contenciosa administrativa. Sin embargo, al discutir un asunto laboral relacionado a

[5] CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, pág. 23; sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1; sentencia 1285-13-EP/19, 04 de septiembre de 2019, párr. 28.
[6] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 66.
[7] CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 86.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, "estamos ante múltiples derechos (autodeterminación reproductiva, intimidad, salud, lactancia, no discriminación y derecho al cuidado)", por lo que la vía adecuada es la acción de protección.[8]

35. En tal sentido, por el desarrollo jurisprudencial existente, resulta necesario que las autoridades judiciales, al resolver la acción, consideren dichos pronunciamientos para determinar la existencia o no de una presunta vulneración. Así, al analizar la alegada vulneración a la garantía de la motivación en casos similares, referentes a mujeres desvinculadas de sus trabajos y que hayan estado embarazadas o en periodo de lactancia, la Corte ha verificado que las autoridades judiciales aborden los cargos planteados y consideren a este problema como fundamental para su resolución.[9] Corresponde entonces analizar el contenido de la sentencia impugnada para verificar que la Sala haya realizado el análisis de las vulneraciones alegadas en relación con la situación específica de los derechos de las mujeres embarazadas o en lactancia como grupo de atención prioritaria.

36. La sentencia de la Sala está conformada por cinco considerandos más la parte resolutiva. En los considerandos primero y segundo, la Corte Provincial, respectivamente, determina su competencia y menciona a los sujetos procesales. El tercer considerando tiene tres acápites en los cuales relata los antecedentes sobre el problema bajo su conocimiento, menciona a los derechos alegados como vulnerados y señala la pretensión de la accionante. En el considerando cuarto, declara la validez del proceso.

37. En el considerando quinto, titulado "resolución", cita el artículo 88 de la CRE sobre la acción de protección, y los requisitos de su procedencia según el artículo 40 de la LOGJCC. Pese a que señala que realizará el análisis sobre el derecho al trabajo, la Sala cita los artículos 11 numeral 2, 35 y 332 –referentes a la protección de las mujeres embarazadas– de la CRE, así como doctrina referente al derecho a la igualdad. Basándose en la normativa aplicable a los nombramientos provisionales y a las razones para su terminación, incluyendo particularmente la LOSEP y su Reglamento, precisa:

> Del antecedente referido y de las constancias procesales, el Tribunal determina que en el caso en análisis, no existe vulneración al derecho de estabilidad laboral de la mujer embarazada o asociada a su condición de gestación o maternidad, ello por cuanto su desvinculación se produjo por razones técnicas organizacionales de la entidad

[8] CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 202.
[9] Al respecto, ver: CCE, sentencia 1222-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párrs. 22 y ss; sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 34 y ss; sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 23 y ss; sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párrs. 41 y ss.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> demandada, mismas que se encuentran debidamente justificadas (...). ; [D]e allí que, debe entenderse que la conclusión de la prestación de servicios opera, cuando concluyen las razones para su emisión, que en este caso puntual tiene relación con el retorno del titular del puesto, perdiendo de esta forma el objeto del contrato que mantuvo la actora con la entidad demandada (...). Insistimos, la entidad demandada, en uso de sus facultades legales y por necesidad institucional, decidió dar por terminado el nombramiento provisional que mantenía con la accionante, sin que exista elemento alguno que haga suponer que se trató de un acto discriminatorio (...).

38. Respecto a la alegación sobre la aplicación de la sentencia 309-16-SEP-CC, consideró que esta sentencia resultaba aplicable para los contratos de servicios ocasionales, mas no para los nombramientos provisionales.

39. En cuanto al análisis sobre el derecho al trabajo, señala que este derecho está ideado para la protección del trabajador, pero que en el presente caso no se cumplen los requisitos para garantizar esta estabilidad conforme lo analizado.

40. En cuanto al análisis sobre la vida digna, señala lo que este derecho implicaría, para concluir que en el caso analizado "no se observa una transgresión a esas condiciones". Sobre la seguridad jurídica, después de citar el artículo 82 de la CRE, indica que en el caso se habían respetado los procedimientos legales y regulares. Sostiene entonces que el acto de notificación de la terminación de la relación laboral por parte del CONAFIPS no se constituye como un acto lesivo de derechos y que, por lo tanto, la acción de protección no resulta procedente.

41. Esta Corte observa que la Sala, pese a analizar en abstracto los derechos alegados por la accionante, no analizó los cargos específicos de por qué consideraba vulnerados dichos derechos, específicamente la protección laboral reforzada, derecho constitucional previsto en el artículo 332 de la CRE, y por qué este no resultaba aplicable en el presente caso. La sentencia impugnada se limita a señalar la naturaleza del nombramiento provisional que la accionante ocupaba y fundamenta su decisión en la normativa de la LOSEP y su Reglamento, sobreponiendo las razones técnicas a la situación de vulnerabilidad que una mujer embarazada ostenta, con lo cual omite justificar y explicar por qué cede el derecho a la protección laboral reforzada previsto en el artículo 332 ya señalado de la CRE y en la jurisprudencia desarrollada de este Organismo.

42. Aunque la sentencia realiza determinadas consideraciones sobre la sentencia 309-16-SEP-CC, concluye que esta no resulta aplicable al haberse pronunciado sobre los contratos de servicios ocasionales y la condición de embarazo, y no sobre mujeres embarazadas con nombramientos provisionales.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

43. A este Organismo le corresponde verificar que los estándares emitidos por esta Corte, aplicables a las autoridades judiciales en materia de garantías, sean observados. Por ello, resulta necesario que las autoridades judiciales, al conocer casos sobre posibles vulneraciones a la protección laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, realicen este análisis profundo sobre los derechos alegados para determinar si dicha protección procede o no, tal como ha analizado esta Corte en casos similares.[10] En tal sentido, a las autoridades judiciales de la Sala, por estar resolviendo una acción de protección, más allá de hacer mención el derecho que analizaban, debían evaluar minuciosamente las razones presentadas por la entidad pública demandada, así como los argumentos constitucionales referentes a la protección laboral reforzada. Solo después de contrastar cuidadosamente ambas posiciones y brindar argumentos para decantarse por determinada posición, podían resolver la acción, atendiendo al estándar de suficiencia que exige la garantía de la motivación para garantías jurisdiccionales.

44. Así, este Organismo, al pronunciarse sobre despidos de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia en el sector público, ha señalado que existe una vulneración a la garantía de la motivación cuando las autoridades judiciales "no analiza[n] integralmente la protección laboral reforzada a la que estaba[n] obligado[s]".[11] Por lo tanto, la Corte ha determinado que esta falta de análisis integral sobre la protección laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia provocó una incongruencia frente al Derecho, y en consecuencia, una vulneración a la garantía de la motivación, particularmente al tercer elemento relativo a la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales, esto es, el análisis de la existencia de vulneraciones.[12]

45. En el caso bajo análisis, la sentencia impugnada no explica por qué un derecho constitucionalmente previsto sobre la prohibición del despido de una mujer embarazada –expresamente establecido en el artículo 332 de la CRE– no resultaba aplicable, cuando el caso tratado por dicho fallo versaba sobre una mujer embarazada

---

[10] Al respecto, ver: CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párrs. 28 y ss; sentencia 1222-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párrs. 22 y ss; sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párrs. 34 y ss; sentencia 593-15-EP/21, 05 de mayo de 2021, párrs. 23 y ss; sentencia 108-14-EP/20, 09 de junio de 2020, párrs. 41 y ss

[11] CCE, sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párr. 34.

[12] CCE, sentencia sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023, párrs. 33 y 34:
"33. Además, por lo establecido en el artículo 332 de la Constitución que contiene una prohibición expresa sobre el despido de la mujer embarazada o en periodo de maternidad, en conjunto con los artículos 35 y 43 numerales 1 y 3 ibidem que reconoce a las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritaria, este Organismo verifica una falta de análisis sobre estas disposiciones que la autoridad judicial estaba obligada a realizar. // 34. ***En tal sentido, este Organismo encuentra que la decisión impugnada no resulta congruente frente al Derecho, por no analizar integralmente la protección laboral reforzada a la que estaba obligado el juez de instancia****, y, por lo tanto, este fallo vulnera la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante."* (énfasis añadido)

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

que fue desvinculada laboralmente de una institución pública. El análisis, por el contrario, se agotó en considerar normativa infraconstitucional, como la LOSEP y su Reglamento, y pese a mencionar el derecho invocado por la accionante, no abordó razones que justifiquen la aplicación de normas de menor rango, ni por qué estas tendrían mayor prevalencia que un derecho constitucionalmente reconocido. La Sala no justificó las razones para desconocer un derecho constitucional, ni consideró la situación de atención prioritaria de la accionante, a pesar de que el objetivo de la acción de protección planteada estaba enfocado en esta tutela reforzada por la condición de mujer embarazada de la señora Aguilera.

46. Por lo expuesto, la Sala, al no dar respuesta a los cargos específicos sobre la protección laboral reforzada de la mujer embarazada, como grupo de atención prioritaria que buscaba la tutela de un derecho constitucionalmente reconocido, irrespetó el estándar de motivación reforzado al resolver garantías jurisdiccionales. Con ello, vulneró la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante.

6. Verificación de presupuestos para el control de mérito

47. La Corte Constitucional, 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 previsto en la Constitución, lo que en ocasiones excepcionales requiere que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso, conforme fue establecido en la sentencia 176-14-EP/19.

48. Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte, para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen, se realiza de oficio, es de carácter excepcional y requiere de la verificación de los siguientes presupuestos determinados en la mencionada sentencia 176-14-EP/19. Dichos requisitos son: **(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 cumpla al menos con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia y trascendencia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.

49. Respecto al primer requisito **(i)**, en la presente decisión esta Corte concluyó que la Sala vulneró la garantía de la motivación como parte del debido proceso al haber

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

emitido una decisión que no respetó el estándar reforzado de garantías jurisdiccionales para resolver la acción de protección, y por lo tanto, resultó insuficiente. En consecuencia, el primer requisito se encuentra satisfecho.

50. En relación con el segundo requisito **(ii)** *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario podrían constituir una vulneración a derechos que no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales accionadas. En el presente caso, la accionante alegó que la resolución que terminó la relación laboral durante su embarazo no observó los estándares de protección laboral reforzada a su favor, cuestión que no fue atendida por parte de la judicatura accionada.

51. Sobre el tercer requisito **(iii)** se ha verificado que la causa no ha sido seleccionada por este Organismo para el proceso de revisión.[13]

52. Sobre el cuarto requisito **(iv)** esta Corte verifica que el caso resulta grave en tanto versa sobre los derechos de una persona que pertenecía, al momento de los hechos, a un grupo de atención prioritaria –mujer embarazada–, el cual según la CRE en su artículo 43 tiene derecho a una "protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto", que, en principio, no habría sido tutelado por el sistema de justicia constitucional. Adicionalmente, el caso resulta novedoso porque trata del supuesto de la terminación de un nombramiento provisional de una mujer embarazada, cuestión que no ha sido abordada por este Organismo. En tal sentido, esta Corte considera que la presente causa cumple con dos de los criterios mencionados en este requisito.

53. En resumen, esta Corte advierte que el presente caso cumple con los cuatro requisitos establecidos por la jurisprudencia, por lo que resulta procedente el análisis del mérito del caso.

7. Control de mérito de la acción de protección

7.1. Alegatos de los sujetos procesales

7.1.1. Fundamentos de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo

54. En su demanda, la accionante alega la vulneración de sus derechos al trabajo (artículo 33 de la CRE), a la igualdad y no discriminación (artículo 66 numeral 4 de la CRE),

[13] Según la información presentada por la Secretaría General de este Organismo, mediante memorando CC-SG-PSGL-2024-12 de 01 de febrero de 2024, firmado por Paulina Saltos Cisneros, prosecretaria, el caso de origen no ha sido seleccionado.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

a la atención prioritaria por su condición de embarazo (artículo 35 y 45 de la CRE), a la prohibición del despido y discriminación por la condición de gestación y maternidad (artículo 332 de la CRE) y a la seguridad jurídica (artículo 82 de la CRE). En consecuencia, solicita dejar sin efecto el memorándum por el cual concluyó su nombramiento provisional y que sea ordenada "la inmediata e integral reparación, material e inmaterial", incluyendo su reintegro al trabajo.

55. La accionante narra en su demanda que el 9 de enero de 2019, la CONAFIPS emitió la acción de personal para ocupar el cargo de oficial de gestión de coactiva. Posteriormente, el 16 de mayo de 2019, notificó el estado de gestación[14] a su jefe director, "quien se encargó de comunicar a la Unidad de talento humano (...)" de la entidad. El 21 de mayo, el 11 y el 18 de junio de 2019, la accionante solicitó permisos médicos relacionados con su embarazo.

56. El 20 de junio de 2019, la CONAFIPS emitió el memorando CONAFIPS-2019-0273-M, el cual le notificó sobre la terminación de su relación laboral. En respuesta a esta notificación, al día siguiente, la accionante emitió un memorando en el que recalcaba sobre su estado de embarazo y que no procedía la terminación del nombramiento que ella mantenía. Debido a la falta de respuesta de la entidad, laboró hasta el 27 de junio de 2019 cuando le entregaron la constancia del registro de desafiliación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –aviso de salida–.

57. En el derecho a la seguridad jurídica, la accionante cita algunas sentencias emitidas por este Organismo sobre el contenido de este derecho, para señalar que este derecho dota de certeza al ordenamiento jurídico para las personas en general. Así, alega que "las normas constitucionales que han sido vulneradas son el derecho al trabajo; a la prohibición de despido y discriminación de las mujeres en estado de gravidez; a la garantía de los derechos de las mujeres trabajadoras; a la atención prioritaria en su condición de mujer embarazada, a la vida digna; y a la igualdad." Cita entonces los artículos 33 y 332 de la CRE.

58. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, la accionante cita los artículos 11.2 y 66.4 de la CRE, así como extractos de la jurisprudencia de esta Corte respecto del contenido de este derecho y la protección de las mujeres embarazadas. Entre las sentencias citadas se encuentran las siguientes: 306-16-SEP-CC, 048-17-SEP-CC y 072-17-SEP-CC. Manifiesta entonces que el Estado "al reconocer como parte integral de su Sistema Jurídico los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos

[14] Este Organismo constata que, dada la divergencia de alegaciones sobre la fecha de notificación del embarazo y los argumentos que han presentado ambas partes, esta cuestión será abordada en la sección 7.2 referente a los "Hechos probados" en la presente sentencia.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Humanos formalizó la prohibición de discriminación en el ámbito laboral de las mujeres en estado de embarazo (...)". Añade que esta protección está "ampliamente desarrollada" en tratados internacionales y nombra varios.

59. Adicionalmente, en la audiencia ante este Organismo, la accionante expresó que debido a sus permisos médicos y al festejo que tuvo por el Día de la Madre por parte del director de su área, la CONAFIPS tenía pleno conocimiento de su estado de embarazo. Por ello, siendo un hecho conocido, no eran pertinentes las alegaciones de la Corporación relacionadas a que recién, a través del memorando del 21 de junio de 2019 emitido como contestación a la notificación de su desvinculación, la accionante habría puesto en conocimiento su estado de embarazo, ya que en ese contexto eran irrelevantes.

7.1.2. Fundamentos de la entidad accionada, Corporación de Finanzas Populares y Solidarias

60. La entidad accionada, en la audiencia de la acción de protección ante la Unidad Judicial, sostuvo que existía otro mecanismo para la defensa de los derechos de la accionante, por lo que la acción incurría en la causal de improcedencia prevista en el 42.4 de la LOGJCC. Aclara que el puesto que ocupaba la accionante tenía un "ganador legítimo" y que la acción de personal otorgada contenía la condición y su naturaleza que correspondía a que se trataba de "nombramiento provisional de encargo". Por tal motivo, esta entidad no habría vulnerado ningún derecho.

61. En la contestación escrita remitida a la Unidad Judicial, explicó la naturaleza jurídica del tipo de nombramiento que ocupaba la accionante. Además, señaló que el puesto de oficial de gestión de coactiva 3 tenía un titular con nombramiento permanente por haber resultado ganador del concurso de méritos y oposición. De esta manera, "el referido puesto solo está considerado una plaza, es decir, solo está previsto una asignación para el pago remunerativo del titular permanente del puesto". Argumentó que la sentencia 309-16-SEP-CC no resultaba aplicable para el caso de la accionante, puesto que esta trata sobre la situación de servidoras públicas vinculadas con contratos de servicios ocasionales, pero no con nombramientos provisionales como el que ocupó la accionante.

62. En la audiencia ante este Organismo, la y el abogado de la Corporación señalaron que la accionante no había puesto en conocimiento su estado de gravidez y que lo hizo después de la notificación de su desvinculación. Además, reiteró que debido a la naturaleza del nombramiento provisional que ella ocupaba, y que según las normas

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

establecidas en los artículos 17.b.3 de la LOSEP y 17.b del Reglamento a la LOSEP, estos no generan ningún tipo de estabilidad.

63. Finalmente, alegaron que habían pagado los rubros de los haberes dejados de percibir, y que este dinero debía ser devuelto por parte de la accionante debido a que ella había perdido la acción de protección en la sentencia emitida por la Sala.

7.2. Hechos probados

64. La jurisprudencia de esta Corte, en desarrollo de lo establecido en la LOGJCC, ha prescrito reglas sobre la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales. Así, cuando la parte accionada es una entidad pública la carga probatoria se invierte, por lo que corresponde a estas entidades el demostrar que lo alegado por la parte accionante "no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria".[15] En tal sentido, las instituciones públicas demandadas están obligadas a proporcionar la información de la que se crea asistida para desvirtuar las alegaciones vertidas en una demanda de garantías jurisdiccionales y aquella que le sea requerida por las autoridades judiciales.

65. Resulta necesario también mencionar que para esta Corte, en atención a la naturaleza de los procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración y actuación de la prueba tiene un carácter de mayor flexibilidad, en comparación a otros procesos ordinarios, por lo que se aceptan "categorías e instituciones probatorias más amplias".[16] En esta línea, el estándar de prueba aplicable es el de "mayor probabilidad", el cual conlleva que "[s]i a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho".[17]

66. En función de lo expuesto y los criterios desarrollados por esta Corte,[18] se verifica que los siguientes son hechos probados por haber sido aceptados, o en su defecto, por no haber sido controvertidos por la parte accionada:

[15] CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 90. Sentencia 116-13-SEP-CC, 11 de diciembre de 2013, caso 0485-12-EP, págs. 13 y 14.
[16] CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 92.
[17] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.3.
[18] CCE, sentencia 2951-17-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párrs. 86 y ss; sentencia 639-19-JP y acumulados/20, 21 de octubre de 2020, párrs. 90 a 92.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

66.1. El 10 de abril de 2017, la CONAFIPS emitió la acción de personal del "nombramiento permanente" para el puesto de "oficial de gestión de coactiva 3" a favor de Fernando Rafael Palma Terán.[19]

66.2. El 1 de noviembre de 2018, la CONAFIPS emitió la acción de personal del "nombramiento provisional de libre nombramiento y remoción" para el puesto de director de gestión de coactiva a favor de Fernando Rafael Palma Terán.[20]

66.3. El 9 de enero de 2019, la CONAFIPS emitió la acción de personal de "nombramiento provisional de reemplazo" para el puesto de "oficial de gestión de coactiva 3" a favor de Andrea Aguilera Tandazo.[21]

66.4. El 21 de mayo de 2019, la Fundación Tierra Nueva emitió el resultado de la "ecografía de útero gestante" de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo.[22]

66.5. El 16 de junio de 2019, el Hospital del IESS de Quito Sur emitió el certificado médico de reposo a favor de Andrea Aguilera Tandazo, en el que consta su estado de embarazo.[23]

66.6. El 20 de junio de 2019, la Corporación emitió el memorando con el asunto "Finalización de Actividades" para la notificación del cese del nombramiento provisional de Andrea Aguilera Tandazo.[24]

66.7. El 21 de junio de 2019, Andrea Aguilera Tandazo remitió los memorandos en respuesta a la notificación de la "Finalización de Actividades", respecto de su estado de gestación.[25]

---

[19] Expediente de primera instancia de la acción de protección 17230-2019-11713, Acción de personal AP-NPT-2017-007, emitida por la CONAFIPS, firmada por Geovanny Cardoso, autoridad nominadora, a favor de Fernando Rafael Palma Terán, foja 49.
[20] Expediente de primera instancia de la acción de protección 17230-2019-11713, Acción de personal AP-NPRL-2018-002, emitida por la CONAFIPS, firmada por Freddy Pérez, subdirector general, a favor de Fernando Rafael Palma Terán, foja 52.
[21] Expediente de primera instancia de la acción de protección 17230-2019-11713, Acción de personal AP-NPR-2019-002 emitida por la CONAFIPS, firmada por Freddy Pérez, subdirector general, a favor de Andrea Beatriz Aguilar Tandazo, foja 35.
[22] *Ibid.*, Resultado de la ecografía de útero gestante de la paciente Andrea Beatriz Aguilar Tandazo, firmado por la doctora de Imagenología Yirleydis Desdin Hernández, foja 13.
[23] *Ibid.*, Certificado médico de a favor de Andrea Beatriz Aguilar Tandazo emitido por la ginecóloga obstetra Maite Ramírez de 16 de junio de 2019, foja 10.
[24] *Ibid.*, Memorando CONAFIPS-CONAFIPS-2019-0273-MEM emitido el 20 de junio de 2019, firmado por el director general Freddy Pérez Espinosa, foja 1.
[25] *Ibid.*, Memorandos CONAFIPS-DGC-2019-0186-MEM y CONAFIPS-DGC-2019-0187-MEM de 21 de junio de 2019, firmados por Andrea Beatriz Aguilera Tandazo para Freddy Pérez Espinoza y Fernando

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

66.8. El 27 de junio de 2019, fue emitido el correo de notificación del IESS sobre el aviso de salida de la CONAFIPS de Andrea Aguilera Tandazo.[26]

66.9. En virtud de la sentencia de 29 de julio de 2019, la accionante acudió a la CONAFIPS donde el entonces director de talento humano propinó malos tratos a la accionante y expresó su negativa a querer cumplir con la acción de protección.

66.10. El 5 de septiembre de 2019, la accionante fue reintegrada a su puesto de trabajo en la CONAFIPS, debido al cumplimiento de la sentencia emitida en primera instancia.[27]

66.11. El 30 de septiembre de 2019, la accionante fue cesada nuevamente de sus funciones puesto que la Corte Provincial negó su acción de protección.

66.12. El 12 de noviembre de 2019, la Fundación Tierra Nueva emitió la factura por el alta, los gastos de hospitalización y de cuidados intensivos al hijo recién nacido de la señora Andrea Aguilar Tandazo.[28]

67. Ahora bien, existe una controversia respecto a que si la accionante había notificado o no su estado de embarazo a la Corporación. Al respecto, vale señalar que este Organismo ha señalado:

> La protección especial para las mujeres embarazadas comienza el momento mismo del embarazo. Las obligaciones de cuidado comienzan con la notificación del embarazo, para que los obligados ejerzan su rol de cuidado cuando las mujeres lo requieran o sus circunstancias de salud así lo ameriten. El conocimiento del embarazo de las trabajadoras no es requisito para establecer si existe o no protección especial, sino para determinar la obligación de los deberes de cuidado. La falta de conocimiento imposibilita el ejercicio del rol de cuidado al empleador o empleadora.[29]

68. Adicionalmente, sobre la obligación de notificación, este Organismo ha establecido que la mujer embarazada deberá notificar "tan pronto tenga conocimiento" al jefe

---

Rafael Palma Terán, director general y director de gestión de coactiva de la CONAFIPS, respectivamente, fs. 6 y 7.

[26] *Ibid.*, correo electrónico de 27 de junio de 2019, remitido por el IESS para Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, foja 5.

[27] Expediente constitucional 2903-19-EP, Acción de personal AP-NPR-2019-002 de 5 de septiembre de 2019, emitida por la CONAFIPS, firmada por José Jácome, subdirector general subrogante, a favor de Andrea Beatriz Aguilar Tandazo.

[28] Expediente constitucional 2903-19-EP. Escrito de 24 de octubre de 2024.

[29] CCE, sentencia 3-19-JP/20, 20 de octubre de 2020, párr. 151.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

inmediato, lo cual podrá ser realizado de forma escrita o "podrá realizarse por cualquier otro medio disponible".[30] De igual forma, se ha aclarado que la falta de notificación no acarrea ningún tipo de responsabilidad para la mujer embarazada.[31]

69. Por lo anterior, resulta claro que la notificación habilita a la entidad pública a ejercer sus obligaciones de cuidado, mas la falta de dicha notificación no conlleva el desconocimiento del derecho a la protección especial a favor de la mujer embarazada.

70. En el caso bajo análisis, la accionante menciona que la Corporación no solo tuvo conocimiento cuando ella notificó al mes siguiente de que su embarazo había iniciado, sino también por los permisos médicos que tuvo, así como por la celebración del Día de la Madre por parte de su jefe inmediato. Por su parte, la entidad accionada alegó que tuvo conocimiento únicamente con los memorandos que la accionante emitió el 21 de junio de 2019 después de la notificación de la terminación de su nombramiento provisional. Sin embargo, esta sola afirmación de la CONAFIPS no constituye un descargo suficiente para concluir que recién en dicha fecha la entidad tuvo conocimiento de su estado de embarazo.

71. Este Organismo observa que la CONAFIPS no ha aportado otra información o medio de prueba que desvirtúe las afirmaciones de la señora Aguilera. En el escrito ingresado después de la audiencia,[32] la Corporación refirió la inclusión económica que ha fomentado con sus programas a favor de mujeres y las prácticas de inclusión laboral con perspectiva de género, para nuevamente reiterar sus argumentos ya expuestos ante las judicaturas de instancia y este Organismo; para ello, adjuntó 644 fojas sin una explicación apropiada sobre su contenido, ni explicación sobre su valor probatorio para la tramitación de este proceso. Además, es posible verificar de los documentos que constan en el expediente que la accionante tuvo permisos médicos relacionados con su estado de embarazo durante los meses de mayo y junio de 2019. Con ello, dado que la carga de la prueba se invierte a favor de la accionante al tratarse de un proceso de garantías jurisdiccionales y al no existir elementos de convicción para demostrar que la notificación del embarazo se hizo únicamente a través de los memorandos de contestación de la accionante a su desvinculación como afirma la Corporación, es posible concluir para esta Corte que dicha entidad sí tuvo conocimiento del embarazo de la señora Aguilera antes de la terminación de su relación laboral y, por ello, debía ejercer sus obligaciones de cuidado.

[30] *Ibid.*, párr. 152.
[31] *Ibid.*, párr. 153.
[32] Expediente constitucional 2903-19-EP. Escrito de 24 de octubre de 2024.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

72. Para concluir esta sección, este Organismo no puede dejar de notar que en la audiencia fue requerida documentación específica a la CONAFIPS relativa a: i) la desvinculación de la accionante y cualquier pago realizado a su favor; ii) algún manual o protocolo sobre atención a mujeres embarazadas, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia. Sin embargo, como fue ya anotado, la Corporación ingresó 644 fojas, las cuales, en su gran mayoría, no tenían relación con la información solicitada. Sobre los pedidos específicos realizados por el juez ponente, la entidad únicamente ingresó un manual titulado "Guía Práctica del Embarazo" –correspondiente a 18 fojas de las 644– dirigido para sus servidoras.[33]

73. Por este motivo, este Organismo considera necesario llamar la atención a las y los abogados patrocinadores de la Corporación por la remisión de información innecesaria que no aporta a la resolución del caso, ni aporta para sus intereses o su defensa, en vista de que esta únicamente congestiona la carga procesal de esta Corte y se torna en un gasto innecesario de recursos públicos.

8. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos de la acción de protección

74. La accionante fundamenta su petición en el hecho de que su desvinculación de la Corporación ocurrió mientras estaba embarazada, por lo que dicha entidad había vulnerado sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la atención prioritaria, a la prohibición de discriminación por la condición de maternidad y a la seguridad jurídica (párr. 54 *supra*). Para plantear los problemas jurídicos, este Organismo observa que la alegación sobre seguridad jurídica tiene relación con el supuesto irrespeto de los artículos 33 y 332 de la Constitución, por lo que el problema a ser resuelto estará directamente relacionado con esos derechos.

75. Por otra parte, si bien la accionante alega el derecho a la igualdad y no discriminación, esta alegación se centra en su relación con la prohibición de discriminación por la condición de maternidad y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, derecho reconocido en el artículo 332 de la CRE. Sin embargo, se verifica que esta alegación está enfocada en la protección laboral reforzada y el derecho al cuidado por el embarazo de la accionante, por lo cual esta Corte no plantea un problema jurídico autónomo sobre igualdad y el análisis se centrará en el mismo problema jurídico.

76. Para el planteamiento del problema, esta Corte observa que, cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y

[33] Expediente constitucional 2903-19-EP. Guía Práctica del Embarazo de la CONAFIPS, ingresada mediante escrito de 24 de octubre de 2024.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

servidores público, corresponde su conocimiento, por regla general, a la jurisdicción de lo contencioso administrativa. Sin embargo, cuando existan casos que atenten gravemente contra la dignidad, como asuntos de discriminación, o como el presente, que trate sobre la protección laboral a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, la vía que puede ser activada es la constitucional. Así, en el presente caso, se constata que se trata de una mujer embarazada, próxima a dar a luz y que fue terminada su relación laboral, lo cual podía tener incidencia en la vulneración no solo de su derecho al trabajo, sino también de su derecho al cuidado. De tal forma, en atención a los cargos y descargos, y al principio *iura novit curia*, este Organismo encuentra pertinente plantear el siguiente problema jurídico:

8.1. ¿La desvinculación de la accionante durante su embarazo por parte de la CONAFIPS vulneró su derecho a la protección laboral reforzada y su derecho al cuidado?

77. En este acápite, este Organismo, como lo ha analizado en su línea jurisprudencial sobre la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia,[34] demostrará que la Corporación vulneró los derechos de la accionante. Esta conclusión se arribará dado que la accionante, **i)** fue desvinculada laboralmente de una entidad pública, mientras **ii)** estaba embarazada y **iii)** tenía un nombramiento provisional de reemplazo porque el titular se encontraba en comisión de servicios –como propiedades relevantes del caso–. Por ello, la accionante estaba protegida por la prohibición de despido y de discriminación asociada a la condición de embarazo, maternidad y lactancia, que tanto la CRE como la jurisprudencia constitucional han garantizado.

78. Es importante iniciar el análisis destacando que el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el artículo 33 de la CRE, así como en diversos instrumentos internacionales, tales como en los respectivos artículos 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adicionalmente, la Constitución reconoce determinados principios y garantías específicas para la protección de este derecho a partir del artículo 326 en adelante.

[34] CCE, sentencia 48-17-SEP-CC, caso 238-13-EP, 22 de febrero de 2017; sentencia 263-18-SEP-CC, caso 1060-13-EP, 18 de julio de 2018; sentencia 108-14-EP/20, 9 de junio de 2020; sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020; sentencia 593-15-EP/21, 5 de mayo 2021; sentencia 2286-17-EP/23, 28 de junio de 2023; entre otras.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

79. Por otra parte, la CRE reconoce que las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia son un grupo de atención prioritaria, motivo por el cual, el artículo 43 del texto constitucional garantiza derechos específicos. Así, el numeral 1 de dicho artículo reconoce el derecho a que las mujeres no sean discriminadas por su embarazo en distintos ámbitos, incluyendo el ámbito laboral. Del mismo modo, el numeral 3 del referido artículo garantiza la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y vida "durante el embarazo, parto y posparto".[35]

80. Entre otras garantías del ámbito laboral que reconoce la CRE se encuentra el artículo 332 que garantiza el respeto "a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad". Además, este artículo prohíbe el despido de la mujer "asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos".

81. La jurisprudencia de esta Corte también ha profundizado sobre los derechos de las mujeres embarazadas y ha reforzado la protección especial a la que tienen derecho. Al estar protegidas por normas constitucionales expresas, esta Corte ha reconocido que, *prima facie*, cualquier terminación de la "relación laboral de una mujer embarazada, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia se debe presumir discriminatoria si la entidad responsable no demuestra lo contrario".[36] En sentido similar, el derecho a la protección especial resulta vulnerado cuando ocurre la terminación de la relación laboral de una mujer embarazada o en periodo de lactancia.[37]

82. Ahora bien, la línea de protección a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia estuvo directamente relacionada con la modalidad de vinculación de contratos de servicios ocasionales. Por tal motivo, la sentencia 309-16-SEP-CC interpretó condicionadamente el artículo 58 de la LOSEP, así como el artículo 146 del Reglamento a la LOSEP para hacer puntualizaciones sobre la improcedencia de la

[35] Esto se encuentra en el mismo sentido que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual, en el artículo 11 reconoce la garantía de la no discriminación en el ámbito del empleo y señala en su numeral 2 literal a) la obligación de los Estados de prohibir el despido por motivo del embarazo o licencia de maternidad bajo pena de sanciones.
[36] CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 72. Al respecto, vale señalar también que dicha sentencia estableció una excepción sobre la protección laboral reforzada y la obligación de compensación referente a cargos de libre nombramiento y remoción, siempre y cuando esta desvinculación ocurra en los treinta primeros días de la posesión de una nueva máxima autoridad (párrs. 182 a 185).
[37] *Ibid.*, párr. 81.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

terminación de este tipo de contratos durante el estado de gestación o en periodo de lactancia.

83. Con la emisión de la sentencia 3-19-JP/20, sin pronunciarse sobre un caso concreto, esta Corte clarificó que la protección especial a favor de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia está extendida también para los nombramientos provisionales. Al respecto, señaló:

> La Corte considera que los nombramientos provisionales, en atención al derecho al cuidado, deberán renovarse hasta la terminación de la protección especial (periodo de lactancia), por lo que la respectiva Unidad de Talento Humano tomará en consideración dentro de su planificación a las mujeres que se encuentren en estado de gestación, en licencia de maternidad o en periodo de lactancia bajo esta modalidad.[38]

84. Asimismo, la sentencia 3-19-JP/20 emitió estándares relacionados sobre el derecho al cuidado. De tal forma, señaló que "[l]as mujeres embarazadas y en periodo de lactancia tienen derecho al cuidado en el ámbito laboral".[39] Este derecho "refiere a las actividades que una persona requiere para ejercer derechos y reproducir la vida, mediante la construcción y el fortalecimiento de vínculos y condiciones para realizar el *sumak kawsay*".[40] El derecho al cuidado conlleva que las instituciones permitan ejercer las actividades de cuidado durante el embarazo para el bienestar de la madre y de quien está por nacer, y que también tengan posibilidad de goce del resto de sus derechos para el cuidado adecuado durante y después del parto. Esto también conlleva generar condiciones de un adecuado trato y bienestar para la madre en el ambiente laboral, y va de la mano con la garantía de la protección laboral reforzada que permite el ejercicio del derecho al cuidado.

85. Debido a que el derecho al cuidado implica mantener o generar las condiciones que posibiliten el goce del resto de derechos, por la interrelación de derechos, en determinadas ocasiones, la vulneración de un derecho provoca también la violación de otro. Para las mujeres embarazadas, esto tiene especial relevancia, porque la privación del empleo representa dificultades en el acceso a una nueva plaza, así como dificultades para obtener medios de sustento para ella y para su hijo o hija, o para la cobertura de la seguridad social, lo que puede conllevar problemas para garantizar la salud. Así, al verificarse la privación de cualquiera de las condiciones que imposibiliten el cuidado adecuado de la madre o su bebé durante su embarazo o en su lactancia, es posible entender que el derecho al cuidado ha sido vulnerado.

---

[38] *Ibid.*, párr. 180.
[39] *Ibid.*, párr. 132.
[40] *Ibid.*, párr. 121.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

86. Para el caso bajo análisis, frente a los estándares de protección que han sido desarrollados por esta Corte, no es posible aceptar la posición de la CONAFIPS. Este Organismo estima que, la protección especial a la que tienen derecho las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia en el sector público no puede verse condicionada únicamente cuando estén vinculadas laboralmente con un contrato de servicios ocasionales, pese a que ello no implica que esta protección se extienda a situaciones como las de las servidoras de libre nombramiento y remoción.[41] Aceptar esta posición vaciaría de contenido este derecho, así como desconocería la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este grupo de atención prioritaria. Asimismo, la Corporación alegó que, por la naturaleza del nombramiento provisional de la accionante, existía otro titular que, tras la comisión de servicios en la que se encontraba, retomaba su puesto. Para esta Corte, la vulneración de los derechos de la accionante vence la justificación dada por la CONAFIPS. Aquello se evidencia en los párrafos 74 y siguientes de esta decisión.

87. Por ello, no resultaba viable que la CONAFIPS, al tratarse de un nombramiento provisional –sin ser un puesto de libre nombramiento y remoción–, termine la relación laboral de la accionante durante su embarazo, puesto que esto agravaba la situación de vulnerabilidad de la madre, como lo ha considerado en anteriores casos esta Corte.[42] No resulta válido justificar técnicamente la desvinculación atendiendo únicamente normas infraconstitucionales relativas a la temporalidad de los nombramientos provisionales que constan en la LOSEP y su Reglamento, e ignorando la situación de embarazo que hace que la accionante sea parte de un grupo de atención prioritaria, así como obviando la prohibición expresa constitucional que consta en el artículo 332 de la CRE. Por ello, la Corte reconoce la situación real y sensible que implica el proceso de embarazo, incluyendo la maternidad y lactancia, y busca proteger los fines constitucionales que, en su conjunto, configuran una interseccionalidad de derechos que justifican el goce de los derechos al trabajo, a la seguridad social y a la salud. Estos son objetivos constitucionales que, al ser preservados a favor de la mujer embarazada, le permiten recibir a su hijo sin ser fastidiada por otra condición.

---

[41] CCE, sentencia 3-19-JP/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 183 y 184: "Los cargos de libre remoción terminan cuando la autoridad nominadora considera que ha perdido la confianza. // Si la mujer venía trabajando en el cargo de libre remoción y la supuesta 'pérdida de confianza' coincide con la noticia del embarazo o con su periodo de cuidado o lactancia, se presumirá que la terminación de la relación laboral se basa en un hecho discriminatorio, por lo que el empleador deberá demostrar que la terminación no se produjo por razón de embarazo o lactancia, sino por incumplimiento comprobado del desempeño de su trabajo. Si no existe esa demostración, la trabajadora tendrá derecho a la compensación para el derecho al cuidado hasta el fin de su periodo de lactancia."

[42] CCE, sentencia 309-16-SEP-CC, caso 1927-11-EP, 21 de septiembre de 2016, pp. 23; sentencia 072-17-SEP-CC, caso 1587-15-EP, 15 de marzo de 2017, pp. 34.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

88. Lo anterior es evidente en el caso analizado, puesto que la accionante señala que dejó de estar cubierta por la seguridad social y habría entrado en gastos no previstos para preservar su embarazo, atender el parto y consecuentemente la salud de su hijo, después de haber sido desvinculada laboralmente. Aunque estos hechos ocurrieron después de la presentación de la acción de protección, es innegable la relación que guardan con la privación de la protección laboral de la accionante como mujer embarazada, por lo que deben considerarse en este fallo. A criterio de este Organismo, ello vulneró el derecho al cuidado de la accionante y de su hijo recién nacido, lo cual también se confirmó cuando en la audiencia ante este Organismo, la accionante mencionó que, para atender los gastos de su hijo recién nacido prematuro, se vio obligada a pedir un préstamo y acudir a servicios médicos privados.

89. Adicionalmente, la accionante, en la audiencia ante esta Corte, también relató el maltrato que recibió por parte del director de talento humano cuando intentó que la sentencia de primera instancia sea ejecutada por la CONAFIPS. Al respecto, la accionante afirmó que el entonces director de dicha unidad de la Corporación le había increpado que, en otras instituciones todas las mujeres embarazadas que él había despedido, "ninguna le ha ganado ninguna acción de protección". A juicio de este Organismo, estas expresiones vertidas con el ánimo de amedrentar y refutar la obligación de cumplir una orden judicial en perjuicio de una mujer embarazada también implican una vulneración al derecho al cuidado. Este tipo de expresiones generan un ambiente de hostilidad y maltrato que no se condicen con el cuidado que las instituciones deben propender y garantizar a favor de una mujer embarazada.

90. Por lo establecido en los artículos 43.1 y 332 de la CRE y su respectivo desarrollo en la sentencia 3-19-JP/20, la accionante, al estar en estado de gestación, tenía derecho a la protección especial, la cual fue vulnerada al haber sido desvinculada haciendo caso omiso a su protección laboral reforzada. La Corporación, en consecuencia, no podía cesar su nombramiento provisional sin observar las reglas para una compensación por su estado.

91. En conclusión, este Organismo determina que la CONAFIPS, al haber cesado el nombramiento provisional cuando la accionante se encontraba embarazada, vulneró el derecho a la protección laboral reforzada a la que tenía derecho por su condición, así como su derecho al cuidado.

9. Reparaciones

92. El artículo 86 de la Constitución prescribe que un juez o jueza, al constatar una violación de derechos constitucionales debe declararla, ordenar la reparación integral

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

que corresponda, sea esta, material o inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, que debe cumplir el destinatario o la destinataria de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse.

93. Adicionalmente, el artículo 18 de la LOGJCC habla sobre diversas medidas que deben adoptarse con el objetivo de alcanzar esta reparación y de que esta sea integral. Asimismo, la reparación deberá ser realizada "en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida (…)". Este artículo también recalca en la necesidad de que la persona afectada haya sido escuchada para que la reparación pueda ser determinada.

94. Según el artículo ibídem, la reparación material "comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario (…)". Al respecto, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que esta tiene como objetivo "compensar las consecuencias de carácter pecuniario generada" por la vulneración de derechos.[43]

95. Por su parte, la reparación inmaterial, según el mismo artículo 18 de la LOGJCC, es otorgada "por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia"; además, pese a su carácter no pecuniario, esta se traduce en una forma de compensación económica "mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero". Además, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este tipo de reparación no siempre resulta necesaria, puesto que depende de los daños específicos sufridos por la víctima y su pertinencia debe ser evaluada en cada caso.[44]

96. La reparación integral que se ordene, por lo tanto, debe "considerar el nexo existente entre la acción u omisión acusada, los daños causados en la víctima y los derechos determinados como vulnerados".[45] Por ello, resulta necesario determinar la reparación para este caso en específico. La señora Aguilera indicó que la vulneración de derechos consistió principalmente en la terminación de su nombramiento provisional cuando se encontraba embarazada. Además, manifestó que, pese a haber sido vinculada nuevamente a la Corporación después de haber ganado la acción de protección en

[43] CCE, sentencia 2936-18-EP/21, 28 de julio de 2021, párr. 118.
[44] CCE, sentencia 39-18-IS, 30 de junio de 2021, párr. 71; sentencia 145-17-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 78; sentencia 673-17-EP/23, 24 de mayo de 2023, párr. 89.2; sentencia 878-20-JP/24, 11 de enero de 2024, párr. 63.1.
[45] CCE, sentencia 8-19-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 40.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

primera instancia, para el cumplimiento de la sentencia tuvo que esperar por "dos horas" al entonces jefe de talento humano, quien le había afirmado que "ninguna [mujer embarazada] le ha ganado ninguna acción de protección". Indica así que, pese a que la sentencia fue cumplida, esto se hizo con demora, puesto que la decisión de la Unidad Judicial fue emitida el 29 de julio de 2019 pero su restitución ocurrió en septiembre, y debido a esta situación con el entonces jefe de talento humano de la Corporación, ella se sintió humillada y maltratada.

97. La accionante también señaló que, debido a la falta de cobertura en la seguridad social, no pudo cubrir los gatos médicos para el nacimiento de su hijo. Por ello, se vio obligada a acudir a servicios médicos privados, cuyos gastos[46] ascendieron a USD 3371,50.[47] Además, esta Corte observa que, debido a la configuración de la seguridad social en el país, esta se ve condicionada a la existencia de una relación laboral, por lo que en el caso de que la accionante efectivamente haya estado desempleada, habría perdido la cobertura.

98. Debido a que fue vulnerado el derecho al cuidado, según la jurisprudencia de esta Corte, la reparación sobre este derecho tiene una directa relación en la "corresponsabilidad social y pública" para el cuidado de la madre y el niño o niña lactante. Así, esta reparación no "puede considerarse como un gasto público innecesario" y refuerza el carácter de la protección laboral reforzada a la que las mujeres tienen derecho, así como recalca la protección del derecho al cuidado.[48]

99. Al respecto, a criterio de esta Corte, corresponde el pago de los valores que la accionante dejó de percibir desde su desvinculación hasta la conclusión de su periodo de lactancia. La sentencia 3-19-JP/20 y acumulados señaló que:

> La compensación para el derecho al cuidado comprenderá la suma de los siguientes componentes:
> a. La misma remuneración que venía percibiendo la persona por el resto de meses de embarazo.
> b. La misma remuneración que venía percibiendo por 14 semanas de cuidado (licencia de maternidad).
> c. La misma remuneración que venía percibiendo por el tiempo que reste para cumplir el periodo de lactancia establecido en la ley.[49]

[46] Para señalar estos gastos, se han considerado únicamente los que han estado respaldados adecuadamente mediante una factura.
[47] Expediente constitucional 2903-19-EP. Factura 013-001-000813717 emitida por la Fundación Tierra Nueva a favor del paciente "Aguilera Tandazo RN" de 18 de noviembre de 2019.
[48] CCE, sentencia 1234-16-EP/21, 19 de mayo de 2021, párr. 95.
[49] CCE, sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, 05 de agosto de 2020, párr. 194.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

100. En vista de que la accionante estuvo vinculada a la CONAFIPS mediante un nombramiento provisional, este tipo de vinculación no genera ningún tipo de estabilidad laboral de acuerdo con la LOSEP. En consecuencia, corresponde que el Tribunal Contencioso Administrativo competente decida sobre la reparación económica a la que tiene derecho la accionante, conforme los parámetros antes señalados, para lo cual deberá considerar la fecha de separación efectiva de la accionante que sucedió el 20 de junio de 2019, así como la restitución que ocurrió el 5 de septiembre del mismo año, y su posterior desvinculación que ocurrió el mismo mes. También deberá descontar cualquier otro valor que la accionante haya recibido cuando fue vinculada nuevamente o si durante el periodo que concluyó su tiempo de lactancia haya estado vinculada al sector público.

101. Asimismo, debido a las complicaciones médicas respecto del nacimiento de su hijo, esta Corte también estima pertinente que el TDCA ordene el pago de los gastos médicos en los que la accionante incurrió siempre y cuando se compruebe que ella no haya estado vinculada a la seguridad social por su situación de desempleo. En este rubro deberá estar incluido cualquier gasto que la accionante pueda demostrar mediante cualquier medio válido. Este valor también deberá ser imputado a la Corporación por haber causado la vulneración de derechos motivo de esta decisión.

102. Adicionalmente, la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que la vulneración a la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia contradice disposiciones constitucionales expresas, por lo que resulta pertinente otro tipo de medidas de reparación, tales como la adecuación de normativa interna o la investigación y sanción de responsables por las vulneraciones causadas.[50] Por este motivo, resulta necesario que a nivel interno, la CONAFIPS deberá brindar disculpas públicas a la accionante por los hechos ocurridos relacionados con su desvinculación que atentó contra su derecho a la protección laboral reforzada y por el maltrato recibido y verse obligada a acudir al sistema de salud privado, lo que atentó contra su derecho al cuidado. Así, estas disculpas se constituyen como una medida de satisfacción, y deberán ser expuestas de conformidad con las condiciones abajo anotadas.

103. Adicionalmente, esta Corte considera que la situación de desprotección en la que se encontró la señora Aguilera fue generada debido a que la Corporación no contaba con un plan de contingencia que establezca directrices en relación con la gestión institucional sobre la protección laboral reforzada de mujeres embarazadas ante distintas formas de vinculación laboral. Por este motivo, como medida de no

[50] *Ibid.*, párr. 219; Sentencia 1234-16-EP/21 de 19 de mayo de 2021, párr. 99.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

repetición, este Organismo ordena que la CONAFIPS emita un plan de contingencia para estos supuestos y que contenga como mínimo los parámetros desarrollados en esta sentencia, y así evitar la vulneración de la protección laboral reforzada de estas mujeres. Por otra parte, debido a que la Corte observa que la Corporación cuenta ya con un manual titulado "Guía Práctica del Embarazo" dirigido para sus servidoras,[51] no considera necesario ordenar otra medida de reparación simbólica para esta institución. Sin embargo, resulta necesario que la presente decisión pueda ser difundida a las unidades de talento humano de todas las instituciones públicas para que las medidas acá señaladas puedan ser implementadas, en la medida de posible, para lo cual se requiere la colaboración del Ministerio del Trabajo.

104. Finalmente, este Organismo considera que, para la reparación en casos similares que cumplan con supuestos a los señalados en el párrafo 77 *supra*, si no es posible mantener a dos personas ocupando una misma partida presupuestaria, se debe a que la institución no contó con un plan de contingencia para el tratamiento de mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia. Esto trae como consecuencia la disputa del cargo de quien es titular y retornó de una comisión de servicios con la mujer en dicho estado, lo cual evidencia un claro problema de choque de derechos entre la mujer embarazada o en su periodo de lactancia con los derechos de terceros. Al respecto, esta Corte nota que la restitución al cargo no habría sido posible, por lo que la compensación especificada en este fallo –que incluye el tiempo restante del embarazo y todo su periodo de lactancia– se configura como la forma adecuada de reparación a la que deben acceder las mujeres embarazadas.

10. 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 **2903-19-EP**.

2. **Declarar** la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en perjuicio de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo.

3. **Dejar sin efecto** la sentencia emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 29 de julio de 2019 dentro de la acción de protección 17230-2019-11713.

[51] Expediente constitucional 2903-19-EP. Guía Práctica del Embarazo de la CONAFIPS, ingresada mediante escrito de 24 de octubre de 2024.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4. **Aceptar** la acción de protección presentada por Andrea Beatriz Aguilera Tandazo en contra de la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias.

5. **Declarar** la vulneración del derecho al trabajo en el componente de la protección laboral reforzada de las mujeres en periodo de maternidad, y del derecho al cuidado en perjuicio de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo.

6. **Ordenar** a la Corporación de Finanzas Populares y Solidarias que:

6.1. En el tiempo máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta decisión, publique en su página web y en las cuentas oficiales de sus redes sociales las disculpas públicas a favor de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo y su hijo, junto con el hipervínculo de la presente sentencia. Las disculpas públicas deberán contener el siguiente mensaje:

> "La CONAFIPS reconoce que el maltrato y la separación laboral de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo constituyó un acto que atentó en contra de la protección laboral reforzada a la que tenía derecho por ser una mujer embarazada, así como de su derecho al cuidado.
>
> La CONAFIPS le ofrece sus disculpas públicas a ella y a su hijo por la vulneración ocasionada, y se compromete en respetar los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia".

La publicación deberá permanecer durante el plazo de tres (3) meses consecutivos. Concluido este plazo, la Corporación deberá remitir a esta Corte: (i) la constancia de la publicación en el banner principal del sitio web y redes sociales de la institución; y (ii) un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial log) respecto de las publicaciones en redes sociales y de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente publicó y difundió las disculpas públicas conforme lo ordenado.

6.2. Pague a la accionante los haberes dejados de percibir desde el día que ocurrió la terminación de su nombramiento provisional, hasta

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

la culminación del periodo de lactancia, como compensación para el derecho al cuidado, a favor de Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, según lo determine el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, conforme los parámetros fijados en esta decisión.

6.3. Pague a la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo los gastos médicos incurridos por el parto y la atención de su hijo recién nacido en noviembre de 2019, según lo determine el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, conforme las puntualizaciones realizadas en esta decisión en el acápite "Reparaciones".

6.4. Realice un plan de contingencia institucional para la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia según lo señalado en los párrafos 103 y 104 de la presente decisión.

6.5. En el plazo máximo de ocho (8) meses, contados desde la notificación de esta sentencia, informe a este Organismo sobre el cumplimiento de todas las medidas ordenadas.

7. **Ordenar** al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito que, en el plazo de seis (6) meses, realice el cálculo del pago de lo determinado en los puntos 6.2 y 6.3 de la parte resolutiva de la presente decisión, a favor de la accionante Andrea Beatriz Aguilera Tandazo, según los parámetros establecidos en esta sentencia en el acápite "Reparaciones".

8. **Disponer** al Ministerio del Trabajo que, en el plazo de tres (3) meses, difunda la presente sentencia a las unidades de talento humano de todas las instituciones públicas.

9. **Exhortar** a las instituciones públicas que implementen un plan de contingencia institucional relacionada con la protección laboral de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia –según el párrafo de esta decisión–, al igual que propendan a garantizar un buen trato y un ambiente libre de violencia en el ámbito laboral a favor de sus servidoras.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

10. **Realizar** un llamado de atención a la abogada Alejandra Molina y al abogado Bryan Aguirre, patrocinadores de la CONAFIPS, por lo expuesto en los párrafos 72 y 73 de la presente decisión, para lo cual se ordena **notificar** al Consejo de la Judicatura para que ejerza su potestad disciplinaria en el caso de considerarlo necesario.

11. Notifíquese y ejecútese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 13 de marzo de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 2903-19-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 14 de marzo de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 2903-19-EP, declaró la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración del derecho al trabajo y del derecho al cuidado, y ordenó varias medidas de reparación. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría porque no existía un cargo para formular el problema jurídico que se analizó y cuando se presume responder el inexistente cargo, lo que se realiza es un análisis de corrección de la motivación, en lugar de suficiencia. Considero que la sentencia de 11 de septiembre de 2019 emitida por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha ("**Sala**") sí se encuentra motivada. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción extraordinaria de protección y la acción de protección.

1. Corrección del análisis de la sentencia de segunda instancia

2. En la sentencia de mayoría se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque la Sala no habría realizado un análisis de las vulneraciones de derechos en la sentencia de segunda instancia. En particular, la sentencia de mayoría afirma que existió una violación porque la Sala no dio "respuesta a los cargos específicos sobre la protección laboral reforzada de la mujer embarazada".

3. Discrepo de esta decisión ya que en la sentencia de segunda instancia sí existió un análisis de derechos y un pronunciamiento sobre la estabilidad de la mujer embarazada cuando tiene un nombramiento provisional. En la quinta sección de la decisión impugnada, la Sala desarrolla el siguiente análisis:

> la Norma Fundamental ha previsto el deber de atención prioritaria que se debe dispensar, acorde a lo previsto en el Art. 35, señalando como grupo de atención prioritaria a las mujeres embarazadas, quienes deben recibirla en los ámbitos público y privado, señalando además el Art. 332 inciso segundo que: "Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociada a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos"; debiendo observarse por tanto dos hechos diferentes, de un lado la prohibición de despido a la mujer trabajadora en estado de gestación y de otro, la discriminación por embarazo, advertido que al efecto debe darse una interpretación integradora conciliando sus contenidos, considerando que los dos operan sobre una misma realidad y finalidad, esto es la efectividad del derecho de la mujer en estado de gestación o maternidad. **Del antecedente referido y de las constancias procesales, el Tribunal determina que en el caso en análisis, no existe vulneración al**

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> **derecho de estabilidad laboral de la mujer embarazada o asociada a su condición de gestación o maternidad, ello por cuanto su desvinculación se produjo por razones técnicas y organizacionales de la entidad demandada**, mismas que se encuentran debidamente justificadas […]. (énfasis añadido)

4. De esta forma, la Sala analiza la modalidad por medio de la cual se contrató a la accionante. Afirma que, en virtud de que ella tenía un nombramiento provisional, los servicios prestados debían operar hasta que se concluya con las razones de necesidad, que en el caso concreto tenía relación:

> con el retorno del titular del puesto, perdiendo de esta forma el objeto del contrato que mantuvo la actora con la entidad demandada, encontrándose en esta virtud, la desvinculación de los nombramientos provisionales, sujeta a la naturaleza de temporalidad, careciendo de estabilidad así como de la posibilidad de emisión de nombramiento permanente, puesto que no se ha ingresado en la carrera del servicio público.

5. Como se desprende de las citas, es evidente que la Sala sí realizó un análisis de las vulneraciones de derechos alegadas en relación con la situación específica de los derechos de las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritaria. En el mismo análisis, tomó en cuenta la naturaleza del nombramiento provisional. Posterior a la valoración de las pruebas, concluyó que no existió un trato discriminatorio y que la desvinculación correspondía a la propia naturaleza de la contratación.

6. Pese a ello, en la sentencia de mayoría la Corte Constitucional realiza un análisis de corrección e indica lo que la Sala debió decidir y cómo debió motivar la decisión impugnada para que sea adecuada. A saber, señala que los jueces de la Sala:

> debían evaluar minuciosamente las razones presentadas por la entidad pública demandada, así como los argumentos constitucionales referentes a la protección laboral reforzada. […] Solo después de contrastar cuidadosamente ambas posiciones y brindar argumentos para decantarse por determinada posición, podían resolver la acción, atendiendo al estándar de suficiencia que exige la garantía de la motivación para garantías jurisdiccionales. […] Por lo tanto, la Corte ha determinado que esta falta de análisis integral sobre la protección laboral de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia provocó una incongruencia frente al Derecho, y en consecuencia, una vulneración a la garantía de la motivación, particularmente al tercer elemento relativo a la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales, esto es, el análisis de la existencia de vulneraciones. [La Sala] no explica por qué un derecho constitucionalmente previsto sobre la prohibición del despido de una mujer embarazada –expresamente establecido en el artículo 332 de la CRE– no resultaba aplicable, cuando el caso tratado por dicho fallo versaba sobre una mujer embarazada que fue desvinculada laboralmente de una institución pública.

7. Considero que el análisis expuesto se centra en verificar la corrección de la sentencia de segunda instancia. Una motivación puede adolecer de imperfecciones, pero la labor

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

de la Corte tiene un límite que consiste en verificar el cumplimiento o no de los elementos de la garantía de la motivación. Es decir que, es ajeno a la labor de la Corte realizar una apreciación sobre lo erróneo de una decisión judicial, pues su análisis se debe circunscribir a determinar la existencia o no de una suficiencia motivacional a la luz de la CRE. En la presente sentencia de la Corte Constitucional se traspasa el límite referido en vista de que se realizan apreciaciones sobre la forma en la que la Sala debió motivar su decisión y qué es lo que debía resolver para que dicha decisión sea, a criterio de la mayoría, pertinente en lo jurídico. En conclusión, no existió una vulneración al derecho a la garantía de la motivación por cuanto la sentencia de segunda instancia sí tiene los elementos mínimos de la garantía referida. Para declarar la vulneración de derechos, la mayoría de la Corte Constitucional realiza un análisis de corrección.

8. Finalmente, del análisis que se realiza en la sentencia de mayoría, se advierte que la Corte Constitucional considera que los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia son absolutos y no podrían ser derrotados bajo ninguna circunstancia. Discrepo de esta perspectiva, pues ningún derecho es absoluto. Suponer que los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia prevalecen en cualquier escenario, por ejemplo, en la cesación de un nombramiento provisional, vacía de contenido una figura jurídica que nació con un determinado fin.[1] Por ello, estas violaciones de derechos deben ser evaluadas caso por caso, sin que primen de forma incondicional los derechos de un grupo de atención prioritaria.

2. Improcedencia del análisis de mérito

9. En la sentencia 176-14-EP/19 se estableció que para realizar el examen de mérito en los procesos de garantías jurisdiccionales deben concurrir los siguientes requisitos: (i) que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales; (ii) 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 o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; (iii) que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes de la Corte. A continuación, se verificará si dichos presupuestos se cumplen en el presente caso.

Cuadro 1: Análisis de presupuestos para realizar el mérito del caso.

PRESUPUESTO DEL CONTROL DE MÉRITO	CUMPLIMIENTO O NO DEL PRESUPUESTO.

[1] Los derechos tienen límites extrínsecos e intrínsecos según los autores José Luis Cea, Jaime Guzmán y Luis Prieto Sanchís. En el caso concreto, incluso por su nombre −nombramiento provisional− es claro que el objetivo de la figura no genera ningún tipo de expectativa respecto a la permanencia.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

La autoridad judicial haya violado derechos fundamentales.	En efecto, se evidencia que no existe una violación de derechos. No se cumple el presupuesto.
Los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales.	No se desprende que los hechos que dieron lugar al proceso podrían constituir una vulneración de derecho que no fueron tutelados por la autoridad judicial porque no existió una violación por parte de la sentencia de segunda instancia. Tampoco se evidencia que el caso podría relacionarse a una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. No se cumple el presupuesto.
El caso no haya sido seleccionado para su revisión.	El caso no ha sido seleccionado. Sí se cumple el presupuesto.
El caso cumple al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes de la Corte.	Se evidencia que el caso no cumple con ninguno de estos criterios. Enunciar que el caso es grave porque se relaciona a una presunta violación de derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria, no es suficiente para calificar la gravedad de un asunto. Por ejemplo, véase la sentencia 1499-18-EP/23 donde el accionante es una persona con discapacidad, no obstante, no se realizó un examen de mérito dentro del caso. El caso tampoco es novedoso, pues ya existe jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a nombramientos provisionales de mujeres embarazadas que incluso han sido citados en la sentencia de mayoría. No se cumple el presupuesto.

10. De lo referido, se desprende que no se cumple con tres de los presupuestos para realizar el control de mérito. En consecuencia, es improcedente realizar este examen ya que no concurren los requisitos desarrollados en la sentencia 176-14-EP/19. Sin perjuicio de ello, me pronunciaré sobre el análisis de mérito realizado y expondré porqué discrepo con este.

3. ¿La desvinculación de una servidora pública cuyos servicios se prestaron bajo la modalidad de nombramiento provisional, que se encuentra en estado de embarazo, en período de maternidad o en lactancia, vulnera la protección laboral reforzada y el derecho al cuidado?

11. Respecto al análisis de mérito, en el voto salvado que formulé junto a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, dentro del caso 3-19-JP, estipulamos que no existe una violación a la protección laboral reforzada en el derecho al trabajo cuando

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

se desvincula a una servidora pública cuyos servicios se prestaron bajo la modalidad de nombramiento provisional.

12. El artículo 17 de la Ley Orgánica de Servicio Público ("**LOSEP**") establece que existen los nombramientos permanentes, provisionales, de libre nombramiento y remoción y de período fijo. En el caso de los nombramientos provisionales, estos se expiden para ocupar:

> b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto;
> b.2) El puesto de una servidora o servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada licencia;
> **b.3) Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada comisión;**
> b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior; y,
> b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior; […] (énfasis añadido).

13. En el caso en concreto, el nombramiento se expidió por el escenario b.3. Es decir que existía un servidor que se hallaba en comisión de servicios, por lo que se expidió un nombramiento provisional a la accionante. La propia norma determina expresamente que este nombramiento no podía exceder el tiempo determinado para la comisión.

14. A pesar de ello, en la sentencia de mayoría se formula el siguiente problema jurídico: "¿La desvinculación de la accionante durante su embarazo por parte de la CONAFIPS vulneró su derecho a la protección laboral reforzada y su derecho al cuidado?"

15. Sin realizar una ponderación o un análisis sobre las implicaciones del caso, el alcance del derecho al cuidado, la estabilidad laboral y la naturaleza del contrato, el voto de mayoría concluye que la entidad accionada, en la acción de protección, vulneró el derecho a la protección laboral reforzada y al cuidado porque la accionante fue cesada de sus funciones mientras estaba embarazada.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

16. Ahora bien, como indiqué anteriormente, ningún derecho es absoluto. Existen límites, como lo son las características propias de una figura contractual. La LOSEP y su reglamento determinan las formas en las que se puede desvincular a un servidor público. El nombramiento provisional, por su naturaleza, no genera estabilidad laboral reforzada, inclusive para una persona que pertenezca a un grupo de atención prioritaria, como lo es la mujer embarazada. Por lo tanto, pretender mantener a una servidora con un nombramiento provisional por una condición, pese a que existen causas explícitas de separación, es contrario a la seguridad jurídica, a la previsibilidad, a la certeza y a la confianza legítima y un fraude al artículo 228 de la CRE.[2]

17. Sobre ello, no existe una respuesta en la sentencia de mayoría respecto a qué ocurrirá cuando un servidor de carrera –que ya ganó un concurso de méritos y oposición y cuenta con un nombramiento permanente, así como sí goza de estabilidad conforme la LOSEP[3]–, que se encontraba en comisión de servicios o gozando de una licencia sin remuneración, retome sus funciones. Tampoco se establecen qué acciones deberán adoptar las entidades públicas para que la servidora que está embarazada mantenga exactamente las mismas funciones y la misma remuneración. Dos personas no pueden ocupar el mismo puesto, como se admite en el párrafo 96 de la sentencia de mayoría, generando una contradicción. No basta con afirmar que debe existir un plan de contingencia, pues existirán problemas y choques entre derechos laborales de personas con nombramientos permanentes y mujeres embarazadas con nombramientos provisionales. Ordenar que se cree un plan de contingencia, sin lineamientos, es una muestra del desconocimiento de los efectos que tendrá esta sentencia.

18. Por otro lado, el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas determina que: "[n]inguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos**, celebrar contratos**, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva **certificación presupuestaria**" (énfasis añadido). En el escenario mencionado en el párrafo previo, deben existir egresos de recursos públicos, por lo que debe existir una certificación presupuestaria. La sentencia de mayoría no toma en cuenta este artículo y obliga a una nueva contratación que, en muchas ocasiones, inobservará este requisito. Cabe señalar que "contraer compromisos, **celebrar contratos** o autorizar obligaciones, sin **certificación presupuestaria**" (énfasis añadido) supone una infracción, según el artículo 179 de la norma *ibidem*.

19. En conclusión, la sentencia de la Corte Constitucional vacía de contenido la figura de nombramiento provisional y genera incompatibilidades en su aplicación.

---

[2] "El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora".
[3] *Véase*, artículos 23 literal a), 81, 82 y 89 literal a) de la LOSEP.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4. Medidas de reparación integral

20. Finalmente, discrepo respecto de las medidas de reparación integral ordenadas en la sentencia. Primero, porque no existió una vulneración de derechos. Segundo, porque no corresponden a la naturaleza de una garantía jurisdiccional. La Corte Constitucional, nuevamente, irrespetando el principio de frenos y contrapesos, incide en las competencias de otra función del Estado, exhortando a que se implementen planes de contingencia en todas las instituciones públicas, lo cual excede su ámbito de competencia.

5. Conclusiones

21. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección y en consecuencia la acción de protección originaria.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2903-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 2903-19-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. Acorde al artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, consigno el presente voto salvado a la sentencia 2903-19-EP/24.

Antecedentes

2. Andrea Beatriz Aguilera Tandazo presentó una acción de protección por la terminación por parte de la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS) de su nombramiento provisional en el cargo de oficial de gestión de coactiva, alegando la protección laboral reforzada de las mujeres embarazadas. La demanda fue aceptada en primera instancia y negada en segundo nivel, considerándose por un lado que la salida de la accionante no respondió a ningún acto discriminatorio, sino por el retorno del titular del puesto. La actora presentó acción extraordinaria de protección.

3. Conforme al voto de mayoría, el fallo de segunda instancia vulneró el derecho a la motivación, ya que se desconoció la indicada protección reforzada, por lo que se aceptó la presente garantía jurisdiccional.

4. Desarrollando el control de mérito, en la sentencia de mayoría se aceptó la acción de protección, considerándose que la accionante fue desvinculada cuando la entidad empleadora conocía su estado de gravidez de manera previa a su separación, esto es que se lo habría notificado el 16 de mayo de 2019, siendo separada el 20 de junio de 2019.

5. El voto mayoritario concluyó que se no podía cesar a la actora de su nombramiento provisional sin observar las reglas para una compensación por su estado, por lo que declaró la violación de sus derechos; determinándose que no corresponde reintegrar a la accionante en vista de la no generación de estabilidad por este tipo de vinculación.

6. La sentencia de mayoría estableció que el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo debe proceder a otorgar la reparación a la actora conforme la compensación para el derecho al cuidado según la sentencia 3-19-JP/20, descontándose lo ya percibido por la ejecución de la sentencia de primera instancia.

7. Por lo que el voto de mayoría reconoció los siguientes rubros: pago de haberes dejados de percibir desde la terminación de su nombramiento provisional, hasta la culminación

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

del periodo de lactancia; pago de gastos médicos incurridos por el parto y la atención de su hijo recién nacido en noviembre de 2019; así como dispuso la publicación de las disculpas públicas y el llamado de atención a los abogados patrocinadores de la entidad demandada.

Disidencia

8. Al respecto, considero que la actora como perteneciente a un grupo de atención prioritaria merece la protección jurídica pertinente, no obstante, discrepo con la reparación ordenada, esto es, la compensación por el derecho de cuidado.

9. Como consta en el voto salvado que consigné a la sentencia 3-19-JP/20, referida en el voto de mayoría, por una parte la regulación para este tipo de reconocimientos económicos debe constar expresamente en la normativa legal; y, por otra la acción de "despido ineficaz" es la vía más adecuada para este tipo de reclamos.[1]

CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por CARMEN FAVIOLA CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

[1] Voto salvado de la jueza constitucional Carmen Corral Ponce a la sentencia 2997-19-EP/23 de 25 de octubre de 20/3, párr. 6 y 7.

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 2903-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 27 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 17:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

Firmado electrónicamente por:
CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec