Quito, D.M., 24 de septiembre de 2026

CASO 1361-24-JP

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

SENTENCIA 1361-24-JP/26

Resumen: La Corte Constitucional revisa la acción de protección presentada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por una servidora pública que denunció haber sido víctima de abuso sexual en su entorno laboral. Este Organismo concluye que la entidad accionada vulneró los derechos a una vida libre de violencia y seguridad jurídica, al haber revictimizado a la accionante e inobservado la aplicación del protocolo de atención correspondiente; incumpliendo así con el deber de debida diligencia reforzada que tienen las administraciones públicas frente a conductas de violencia o acoso en el ámbito del trabajo.

Índice

1. Antecedentes procesales 1
2. Competencia 3
3. Objeto de la revisión 3
4. Debate procesal 4
4.1. Argumentos de la accionante 4
4.2. Argumentos de la entidad accionada 5
5. Hechos relevantes 5
6. Planteamiento del problema jurídico 9
7. Resolución del problema jurídico 9
7.1. ¿El IESS vulneró los derechos a una vida libre de violencia y a la seguridad jurídica, porque habría omitido aplicar el protocolo de violencia frente al presunto abuso sexual que fue denunciado por la accionante? 9
8. Conclusiones 20
9. Reparación 22
10. Decisión 26

1. Antecedentes procesales

1. El 14 de febrero de 2024, Luna[1] (“**accionante**”) presentó una acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“**IESS**” o “**entidad accionada**”). En su demanda, sostuvo que fue víctima de abuso sexual por parte del responsable de asesoría jurídica (“**denunciado**” o “**presunto agresor**”) de la Dirección Provincial Chimborazo del IESS en la que ambos prestaban sus servicios.

[1] Nombre ficticio para garantizar confidencialidad de la accionante.

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

Manifestó que, pese a haber denunciado los hechos, la entidad accionada no activó el protocolo de actuación frente a casos de violencia y que, lejos de brindarle protección, la revictimizó y respaldó al presunto agresor. Por ello, alegó la vulneración de sus derechos a una vida libre de violencia, a la integridad personal y a la seguridad jurídica.

2. El 19 de marzo de 2024, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo ("**Unidad Judicial**") negó la acción de protección por improcedente. Sostuvo que el IESS actuó conforme al protocolo desde que tuvo conocimiento formal de los hechos, aunque Luna los denunció ocho meses después de ocurridos, lo que impidió un abordaje más temprano. Añadió que la destitución del presunto agresor exigía un procedimiento disciplinario previo, por lo que, no podía ser cesado con la sola denuncia. Además, determinó que no se vulneraron los derechos de la accionante, pues se garantizó su estabilidad laboral y recibió atención médica y psicológica. Finalmente, concluyó que su pretensión se limitaba a obtener un cambio de puesto, situación incompatible con la naturaleza de la acción de protección. Frente a esta decisión, no se interpuso ningún recurso procesal.

3. El 28 de marzo de 2024, la secretaria de la Unidad Judicial sentó razón sobre la ejecutoría de la sentencia y el 02 de abril de 2024, remitió la causa a la Corte Constitucional para su posible selección.

4. El 14 de noviembre de 2025, el Tribunal de la Sala de Selección seleccionó el caso para el desarrollo de jurisprudencia.[2]

5. El 27 de marzo de 2026, la Unidad Judicial presentó su informe motivado en relación con su actuación dentro de la acción de protección de origen.

6. El 18 de mayo de 2026, el caso fue asignado a la jueza constitucional Sandra Cordero Gárate,[3] quien el 17 de agosto de 2026, avocó conocimiento del mismo.

7. El 28 de agosto de 2026, la Primera Sala de Revisión aprobó el proyecto de sentencia elaborado por la jueza ponente.[4]

---

[2] El Tribunal de Sala de Selección estuvo conformado por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez, y por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
[3] Mediante resolución 004-CCE-PLE-2026 de 04 de mayo de 2026, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la renuncia del exjuez constitucional Raúl Llasag Fernández y mediante resolución 006-CCE-PLE-2026 de 18 de mayo de 2026 titularizó a Sandra Cordero Gárate como jueza constitucional reemplazante. En consecuencia, corresponde a la jueza constitucional Sandra Cordero Gárate asumir la sustanciación del presente caso, conforme el artículo 14 del Reglamento de Ausencias Definitivas de Jueces y Juezas de la Corte Constitucional.
[4] La Primera Sala de Revisión estuvo conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Sandra Cordero Gárate.

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

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador ("**CRE**" o "**Constitución**"), en concordancia con los artículos 2, numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

3. Objeto de la revisión

9. El artículo 86 número 5 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de la LOGJCC, establece que en materia de garantías jurisdiccionales todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares deben ser enviadas a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión cuando cumplan uno o más de los requisitos contemplados en el artículo 25 de la LOGJCC: **(i)** gravedad, **(ii)** novedad e inexistencia de precedente judicial, **(iii)** inobservancia de los precedentes de la Corte Constitucional y **(iv)** relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

10. Una vez que un caso es seleccionado, la Corte Constitucional desarrolla en sentencia el contenido de los derechos y las garantías constitucionales a partir de los hechos del caso revisado. Dicho de otro modo, los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias surgen y se limitan a los hechos del caso concreto objeto de la revisión. Por ello, según las circunstancias particulares de cada caso, la Corte puede optar por analizar **(i)** el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; **(ii)** la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, **(iii)** tanto los hechos que dieron origen al proceso como la conducta de las autoridades judiciales.[5]

11. De tal forma, la sentencia de revisión puede tener efectos para el caso concreto con el objetivo de analizar si corresponde ratificar o dejar sin efecto las decisiones revisadas, cuando la Corte constate que: **(i)** existe una vulneración de derechos que no habría sido reparada en el proceso de origen; **(ii)** existe prima facie una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que requiera ser corregida;[6] o, **(iii)**

[5] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.
[6] CCE, sentencias 159-11-JH/19, 26 de noviembre de 2019, párr. 9 y 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 7. En estas sentencias, la Corte señaló que, cuando se verifica uno de estos supuestos, los términos previstos en los números 6 y 8 del artículo 25 de la LOGJCC son inaplicables.

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

existe una manifiesta improcedencia de la garantía jurisdiccional.[7] En los demás supuestos, en principio, las sentencias de revisión tienen efectos únicamente para casos análogos.

12. Es con base en estas consideraciones que, conforme lo estableció el Tribunal de Sala de Selección,[8] el presente caso reviste **gravedad** pues "[…] trata un presunto abuso sexual ocurrido en una institución pública, frente al que, según lo alega [la accionante], la entidad accionada habría omitido aplicar el protocolo para otorgar medidas de protección y, de ser procedente, iniciar procedimientos sancionatorios en contra del agresor". En forma adicional, el Tribunal estableció que "la selección del caso permitiría **ampliar la jurisprudencia** sobre el deber de intervención oportuna de las instituciones públicas ante denuncias de violencia sexual en el ámbito laboral".

13. En función de lo expuesto, en la presente sentencia se analizará el fondo del proceso de origen, a fin de reparar los daños ocasionados por una posible vulneración de derechos constitucionales o, en su defecto, confirmar la decisión revisada. De constatarse, a partir de dicho análisis, vulneraciones de derechos constitucionales que no hayan sido reparadas, esta Corte determinará si existen parámetros mínimos que deben observar las autoridades administrativas al conocer e investigar denuncias de violencia o acoso en el ámbito laboral, con especial énfasis en la violencia sexual, desde un enfoque de género y en observancia del principio de no revictimización. En este caso, tales parámetros constituirán precedente jurisprudencial obligatorio y serán aplicables a casos futuros en los que se denuncie violencia de género en el ámbito del trabajo (art. 436.6 CRE).

4. Debate procesal

14. Las principales alegaciones que las partes procesales presentaron en el proceso de origen son sintetizadas a continuación.

4.1. Argumentos de la accionante

15. La accionante alegó que el IESS vulneró su derecho a la seguridad jurídica al omitir la activación del protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo ("**protocolo de violencia**"),[9] a pesar de haber sido formalmente notificado sobre la denuncia presentada en la Fiscalía General del Estado ("**Fiscalía**"), por un presunto

[7] CCE, sentencia 522-20-JP/25, 06 de febrero de 2025.
[8] El Tribunal de Sala de Selección estuvo conformado por los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez, y por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; quienes decidieron seleccionar el caso por unanimidad.
[9] El protocolo de violencia fue expedido por el entonces Ministerio del Trabajo ("**MDT**"), mediante acuerdo ministerial MDT-2020-244 de 25 de noviembre de 2020.

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

abuso sexual cometido por un compañero de trabajo dentro de las instalaciones institucionales. Precisó que dicha omisión se materializó en la negativa de iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente en contra del presunto agresor, circunstancia expresamente admitida por la propia entidad accionada en sus informes administrativos.

16. La accionante sostuvo que el IESS vulneró sus derechos a la integridad personal y a una vida libre de violencia al trasladar sobre ella la carga de las medidas de protección. Alegó que, en lugar de separar al presunto agresor, la institución la reubicó a ella en otra unidad administrativa sin considerar su criterio, ni sus necesidades como víctima, contraviniendo así las disposiciones del protocolo de violencia. Añadió que dichos derechos también resultaron conculcados por actos de revictimización derivados de la insistencia en receptar su testimonio —pese al severo cuadro psiquiátrico que padecía— y de la falta de respuesta efectiva a su solicitud de sustituir al delegado del director provincial, cuya imparcialidad cuestionaba por su relación con el denunciado.

4.2. Argumentos de la entidad accionada

17. El IESS sostuvo que la demanda adolece de imprecisión en la identificación de los derechos vulnerados. Afirmó haber dictado medidas de protección de forma inmediata el mismo día en que conoció la denuncia. Precisó que **(i)** la reubicación de la accionante pretendió evitar su revictimización en el lugar de los hechos; **(ii)** la fase investigativa no logró concretarse debido a la no comparecencia de la accionante para rendir testimonio; y **(iii)** el inicio de un procedimiento sancionatorio es inejecutable mientras no exista sentencia condenatoria en materia penal, conforme al principio de inocencia.

5. Hechos relevantes

18. El 14 de febrero de 2023, el personal de la Dirección Provincial del IESS habría realizado un agasajo por el Día del Amor y la Amistad en sus instalaciones. Según aseveró la accionante, alrededor de las 19h00, mientras los otros funcionarios ingerían alcohol, ella se dirigió a su oficina para retirar sus pertenencias. En ese momento, sostiene que el presunto agresor la habría seguido, encerrándola en el lugar y, tras emitir comentarios de carácter sexual y bajarse el pantalón, habría efectuado tocamientos indebidos sobre su cuerpo, aludiendo a la jerarquía de su puesto. Para liberarse de la agresión, Luna habría tenido que forcejear, resultando con lesiones visibles en sus muñecas. Posteriormente, la presunta víctima afirmó haber sido amenazada con la pérdida de su empleo si comentaba lo ocurrido y señaló que el denunciado le envió un mensaje de WhatsApp en el que le advertía que no se le

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

acercara por ser un hombre casado y de familia.[10]

19. A partir de los argumentos y medios probatorios actuados en la causa de origen, esta Corte asume como hechos probados relevantes para esta revisión los siguientes.

20. El 08 de junio de 2023, un nuevo titular asumió la Dirección Provincial del IESS. Luna afirma haber denunciado verbalmente a dicha autoridad administrativa el hecho de violencia del que fue víctima el 14 de febrero de 2023.[11]

21. El 10 de octubre de 2023, Luna requirió las grabaciones del circuito de videovigilancia del 14 de febrero de 2023. Mencionó que estas probarían la existencia del presunto abuso sexual.[12] No obstante, el 17 de octubre de 2023, el IESS le comunicó la imposibilidad de atender a su solicitud. La entidad manifestó que el sistema de seguridad conserva la información por un periodo máximo de cien días.[13]

22. El 18 de octubre de 2023, Luna presentó una denuncia en contra del presunto agresor ante la Fiscalía, por el delito de abuso sexual.

23. El 20 de octubre de 2023, Luna recibió una boleta de auxilio judicial[14] y notificó al IESS con la denuncia referida en el párrafo *ut supra*.[15] En respuesta, ese mismo día, la entidad accionada le otorgó como medidas administrativas de protección: **(i)** orden de incomunicación, **(ii)** reubicación de la presunta víctima —que sería enviada a la Unidad Provincial del Seguro de Salud[16]— y **(iii)** apoyo psicológico.[17] Tras ello, el denunciado negó los hechos denunciados y puso a disposición su cargo como responsable de la gestión provincial de asesoría jurídica.[18]

24. El 22 de noviembre de 2023, Luna solicitó que se inicie en contra del denunciado un

---

[10] Proceso de origen, fojas 108-109; 219-220 y 315.
[11] *Ibid*, fojas 13-15 y 553-554. En memorando de 10 y 25 de octubre de 2023, Luna expresó: "el día 08 de junio de 2023, […] le informé de manera detallada y verbal sobre los hechos acontecidos el 14 de febrero de 2023 con [el presunto agresor], mismo que vulneró mis derechos como mujer, servidora pública y como persona al sufrir acoso sexual […] en las instalaciones de la Dirección Provincial del IESS […]".
[12] *Ibid*, fojas 553-554. En su petición la accionante aseveró: "Al no recibir el apoyo esperado por parte de las autoridades que mantenían conocimiento sobre el altercado mencionado […] en post de precautelar mi seguridad física y psicológica, me veo en la obligación de solicitar de manera urgente los videos […]".
[13] *Ibid*, fojas 13 y 550-556. En el memorando de 17 de octubre de 2023, frente a la referencia a un presunto abuso sexual, el director provincial del IESS expresó: "lamento que situaciones como estas se presenten en la institución, y que la autoridad provincial de la época […] no haya atendido el hecho que, entiendo, usted debió denunciar oportunamente una vez suscitado […]. [S]in embargo, comunico que esta Dirección y, de forma personal, como autoridad provincial, se brindarán todas las facilidades para asegurar que se esclarezca el hecho por usted expuesto […]".
[14] Proceso de origen, fojas 16-18. Boleta de auxilio.
[15] *Ibid*, foja 2.
[16] La reubicación se practicó el 23 de octubre de 2023 (*Ibid*, fojas 527-532). En esa misma fecha, se notificó con las medidas de protección al denunciado (Ibidem, fojas 525-526).
[17] *Ibid*, fojas 04-12 y 533-542.
[18] *Ibid*, fojas 73 y 543-544.

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

procedimiento disciplinario, conforme lo previsto en el protocolo de violencia.[19]

25. El 27 de noviembre de 2023, la responsable provincial de la unidad de administración de talento humano del IESS ("**UATH**") informó a Luna que, si bien otorgó medidas de protección a su favor, no era posible activar el procedimiento disciplinario previsto en el protocolo de violencia institucional.[20] En forma paralela, el director provincial del IESS ratificó al presunto agresor en el cargo referido en el párrafo 23 *supra*, justificando su decisión en el principio de inocencia.[21]

26. El 30 de noviembre de 2023, la médica ocupacional del IESS evaluó el riesgo psicosocial laboral de Luna y concluyó que presentaba un alto peligro para su salud e integridad personal. Por este motivo, recomendó su valoración urgente en el área de psiquiatría, así como el inicio de terapia psicológica continua.[22]

27. El 05 de diciembre de 2023, Luna denunció el presunto abuso sexual ante el MDT.[23] El 06 y 14 de diciembre de 2023, el MDT corrió traslado de la denuncia al IESS y solicitó información sobre el presunto hecho de violencia.[24]

28. El 20 de diciembre de 2023, el IESS convocó a Luna a rendir su testimonio sobre el hecho violento para el 26 de diciembre de 2023 a las 08h00. Además, convocó al abogado F.X.G.M., como delegado del director provincial.

29. El 22 de diciembre de 2023, Luna solicitó la sustitución del delegado F.X.G.M. por un servidor del IESS ajeno a la Dirección Provincial, con el propósito de garantizar el principio de imparcialidad en la sustanciación del procedimiento.[25]

30. El 26 de diciembre de 2023, Luna comunicó al IESS que, habiendo comparecido a la diligencia convocada, esta no se instaló a la hora señalada. Por tal motivo, a las 08h10, procedió a retirarse del lugar en compañía de su defensa técnica.[26] Ese mismo día, el IESS realizó una nueva convocatoria para el 28 de diciembre de 2023 a las

[19] *Ibid*, fojas 13 y 28-29.
[20] Según la UATH, la abstención se fundamentó en que: **(i)** el hecho no fue denunciado en las "fechas correspondientes" sino ocho meses después; **(ii)** el supuesto abuso sexual habría sido cometido fuera de la jornada laboral y en el marco de una celebración no autorizada por la institución; **(iii)** no existían pruebas suficientes ni posibilidad de actuarlas, dado que las medidas de protección impedían la comparecencia del denunciado al mismo lugar que la víctima, impidiendo así realizar entrevistas, rendir testimonios o entablar diálogos entre las partes; **(iv)** no se podía determinar la responsabilidad administrativa del denunciado sin contar previamente con una resolución en materia penal; y **(v)** el principio de *non bis in ídem* impide que una persona reciba una sanción penal y otra administrativa por un mismo hecho (Proceso de origen, fojas 30-36).
[21] Proceso de origen, fojas 517-518.
[22] *Ibid*, fojas 478-479.
[23] Proceso de origen, fojas 37-39 y 403.
[24] *Ibid*, fojas 37-39 y 42-48.
[25] *Ibid*, fojas 52-53.
[26] *Ibid*, fojas 54-55.

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

14h00 y ratificó a F.X.G.M. como delegado.[27]

31. El 27 de diciembre de 2023, una psicóloga clínica del Hospital General Riobamba del IESS ("**hospital**") determinó que Luna presentaba una severa afectación emocional, derivada de su situación laboral, el proceso judicial en curso y el fallecimiento de su abuelo. Debido a ello, dispuso su interconsulta inmediata con el área de psiquiatría.[28]

32. Ese mismo día, una médica psiquiátrica del hospital emitió su informe médico y diagnosticó a Luna con **(i)** trastorno depresivo recurrente y **(ii)** trastorno de adaptación.[29] En tal virtud, recomendó su hospitalización inmediata debido a una ideación y planificación suicida y recetó un tratamiento psicofarmacológico compuesto por antidepresivos, estabilizadores del ánimo, ansiolíticos y moduladores del sistema nervioso central.[30]

33. El 28 de diciembre de 2023, el abogado de Luna asistió a la diligencia donde se receptaría su testimonio e invocó el riesgo de revictimización, por lo que solicitó que se remitan a la denuncia incoada ante la Fiscalía por contener los detalles del hecho.[31] Al día siguiente, Luna remitió dicha denuncia al IESS y reiteró su decisión de no rendir testimonio a fin de no ser revictimizada.[32]

34. El 29 de diciembre de 2023, el director provincial del IESS y la UATH emitieron su informe respecto al caso investigado. En este concluyeron que las acciones administrativas previstas en el protocolo de violencia serían activadas una vez declarada la responsabilidad penal del denunciado. Esto, considerando que Luna acudió primero a la vía penal antes de denunciar los hechos en sede administrativa. En forma adicional, precisaron que no se efectuaron investigaciones adicionales sobre los hechos denunciados por la falta de colaboración de Luna para rendir testimonio.[33]

35. El 03 de octubre de 2025, Luna fue cesada definitivamente de su nombramiento

---

[27] *Ibid*, fojas 56-57.
[28] *Ibid*, fojas 112-113.
[29] En concreto, Luna fue diagnosticada con trastorno depresivo recurrente, episodio actual grave sin síntomas psicóticos **(CEI-10: F33.2)** y trastorno de adaptación **(CEI-10: F43.2)**.
[30] *Ibid*, fojas 108-110. En el informe psiquiátrico, además, se determinó que Luna había sido **revictimizada** tras rendir su versión en varias ocasiones y que se sentía denigrada dado que el presunto agresor aseveró que ambos mantenían relaciones sexuales recurrentes.
[31] *Ibid*, fojas 90, 95, 321 y 322.
[32] *Ibid*, foja 65.
[33] *Ibid*, fojas 69-93 y 280-286 (También en: Expediente constitucional, fojas 8-32). En el informe se replicaron las razones expresadas en el memorando de 27 de noviembre de 2023, sintetizadas en el pie de página 20 *supra*.

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

provisional como oficinista del IESS.[34]

36. El 22 de diciembre de 2025, el IESS informó a esta Magistratura que no ha iniciado ningún procedimiento disciplinario en contra del presunto agresor porque, a su entender, Luna nunca presentó una denuncia administrativa formal y solo se limitó a notificar a la entidad accionada con la denuncia penal que presentó por el presunto delito de abuso sexual.[35]

6. Planteamiento del problema jurídico

37. Este Organismo ha establecido que, en sentencias de revisión de garantías jurisdiccionales, los problemas jurídicos emergen y se delimitan en función de los hechos específicos de la causa sometida a revisión.[36] De los elementos procesales analizados *supra*, se evidencia que el caso versa sobre la presunta vulneración de los derechos a una vida libre de violencia y a la seguridad jurídica, atribuida a la omisión del IESS en la aplicación del protocolo de violencia ante una denuncia de abuso sexual en el ámbito laboral.

38. Por consiguiente, corresponde resolver esta causa a partir del siguiente problema jurídico: ¿El IESS vulneró los derechos a una vida libre de violencia y a la seguridad jurídica, porque habría omitido aplicar el protocolo de violencia frente al presunto abuso sexual que fue denunciado por la accionante?

7. Resolución del problema jurídico

7.1. ¿El IESS vulneró los derechos a una vida libre de violencia y a la seguridad jurídica, porque habría omitido aplicar el protocolo de violencia frente al presunto abuso sexual que fue denunciado por la accionante?

39. La Constitución de la República, en su artículo 66, numeral 3, literal a), reconoce el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, e impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar

[34] Expediente constitucional, foja 121. La acción de personal que cesó el nombramiento provisional de la accionante se basó en un informe de la UATH, en el que se recomendó su remoción tras registrar dos amonestaciones verbales de 29 de octubre de 2019 y 30 de octubre 2023, y una amonestación escrita de 11 de marzo de 2025, producto de su manejo del archivo institucional (*Ibid*, fojas 90-94). La accionante laboraba como oficinista - servidor público 1 del IESS, bajo nombramiento provisional, desde el 01 de enero de 2018, percibiendo una remuneración mensual de USD$817,00.
[35] Expediente constitucional, foja 48. Al respecto, el IESS expresó: "[…] se certifica que en esta [UATH] no se emitieron informes técnicos para [el inicio de un procedimiento disciplinario en contra del presunto agresor], debido a que no se presentó denuncia administrativa […], lo que impidió la apertura de un proceso disciplinario. Únicamente se comunicó la existencia de una denuncia presentada ante la [Fiscalía] por el presunto delito de abuso sexual […]".
[36] CCE, sentencias 1141-19-JP/25, 14 de febrero de 2025, párr. 21 y 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

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

toda forma de violencia, con especial énfasis en la ejercida contra las mujeres.[37]

40. Desde el derecho internacional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("**Convención de Belém do Pará**") en su artículo 7, literal b), impone a los Estados el deber de actuar con **debida diligencia reforzada** frente a la violencia contra las mujeres.[38] Esta norma integra el *corpus iuris interamericano* pues, conforme lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("**Corte IDH**"), las obligaciones estatales derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se complementan y refuerzan con las emanadas de la Convención de Belém do Pará.

41. En consonancia con los estándares internacionales,[39] nuestro ordenamiento interno[40] reconoce que la violencia de género, antes que un conjunto de agresiones aisladas, es un **fenómeno estructural** que se origina y reproduce en las **relaciones históricas de desigualdad** entre hombres y mujeres, en sus diversidades.[41]

42. En el ámbito laboral, el Convenio sobre la Violencia y el Acoso de la Organización Internacional del Trabajo ("**Convenio 190**"), define la "violencia y acoso" en el mundo del trabajo como aquellas conductas o amenazas **inaceptables** que,

---

[37] La obligación fundamental de los Estados de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a derechos, puede rastrearse en la jurisprudencia interamericana desde: Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 166 y 174.

[38] Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 177.

[39] La Convención de Belém do Pará reconoce en su preámbulo que: "[…] la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres". En este mismo sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("**Comité CEDAW**") ha precisado: "El concepto de 'violencia contra la mujer' […] hace hincapié en el hecho de que dicha violencia está basada en el género. En consecuencia, […] la expresión 'violencia por razón de género contra la mujer' se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos de la violencia relacionados con el género. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes." (Comité CEDAW. Recomendación general 35, sobre la violencia por razón de género contra la mujer (CEDAW/C/GC/35). 26 de julio de 2017, párr. 9.).

[40] La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ("**LPEVM**"), determina que la violencia contra las mujeres y el contenido de la ley debe interpretarse desde un "enfoque de integralidad". Esto implica que la violencia de género sea asimilada como un fenómeno social **estructural y multicausal**, que está presente en todos los ámbitos de la vida (art. 7.e, LPEVM). De allí que la política pública debe "[a]tender la necesidad del cambio estructural de las causas y condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que vulneran el derecho a una vida libre de violencia" (art. 18.2, *Ibid*).

[41] Desde la jurisprudencia interamericana, se ha reconocido también esta condición estructural: "Este Tribunal recuerda, como lo señala la Convención de Belém do Pará, que la violencia contra la mujer no solo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es 'una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres', que 'trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases'". (Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 118).

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

manifestadas una sola vez o en forma repetida, tengan por objeto "causar o sean susceptibles de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico". Cuando esas conductas "van dirigid[a]s contra las personas por razón de su sexo o género, o [...] afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado", configuran violencia y acoso por razón de género (art. 1, Convenio 190). Dicho tratado internacional integra el ordenamiento jurídico ecuatoriano,[42] como lo reconoció esta Corte en la sentencia 99-22-IN/26.[43]

43. Esta definición, no contempla la intencionalidad del agresor como uno de sus elementos constitutivos, pues adopta un enfoque centrado en la víctima, según el cual la **inaceptabilidad** de la conducta o amenaza deriva de su impacto en la vida de la persona agredida. Esto implica que la violencia o acoso laboral se acredita a partir de elementos objetivos —la constatación de que la conducta causó o sea susceptible de causar un daño real—, sin que los elementos subjetivos que revisten al hecho violento sean relevantes para su configuración. De allí que resulta irrelevante para el reproche jurídico, por ejemplo, considerar alegaciones como "solo fue una broma", "no era mi intención causar ese daño", "otras mujeres no se ofenden con eso" o "siempre hemos tratado así a las mujeres aquí".

44. Así también, el Convenio 190 asume un enfoque inclusivo, pues su protección convencional **alcanza incluso a las personas no cubiertas por la legislación laboral interna**, con el fin de asegurar una tutela efectiva frente a toda forma de violencia o acoso que ocurran "durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo" (art. 3, Convenio 190).[44] Por ello, es aplicable a los trabajadores que integran la economía formal e informal, pero también a quienes buscan o postulan a un empleo, a los voluntarios, a los sujetos en formación —como pasantes o aprendices— y las personas despedidas o cesadas, con independencia de que el hecho de violencia surja en espacios laborales públicos o privados (art. 2 y 8.a, Ibidem).

45. En cuanto a las obligaciones de los Estados, el convenio incorpora un enfoque integrado que les impone adoptar medidas eficaces para prevenir, proscribir y sancionar la violencia y acoso en el mundo del trabajo (art. 10, Convenio 190)[45] —en concordancia con lo señalado en los párrafos 39 y 40 *supra*—. Entre ellas, reconoce el deber de garantizar el acceso a **procedimientos** efectivos, diligentes, equitativos y seguros, para la denuncia, investigación y reparación de los hechos de

[42] En relación a la compatibilidad del Convenio 190 con la Constitución, atiéndase a: CCE, dictamen 37-19-TI/20, 04 de marzo de 2020.
[43] CCE, sentencia 99-22-IN/26, 19 de febrero de 2026.
[44] En este mismo sentido la Guía de aplicación Convenio 190, p. 34.
[45] También en Guía de Aplicación Convenio 190, p. 66-85.

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

violencia (Ibidem).[46] Cuando estos procedimientos son expedidos mediante actos legislativos o actos normativos, se traducen en normas jurídicas previas, claras y públicas que las autoridades competentes están obligadas a aplicar, según lo exige el derecho a la seguridad jurídica (art. 82, CRE).

46. En esa línea, la seguridad jurídica exige que las normas sean claras, previas y públicas, que permita tener una noción razonable de las reglas a ser aplicadas, a efectos de brindar a los individuos.[47] Así, por ejemplo, la aplicación retroactiva de una norma vulnera este derecho, pues la priva de su carácter previo. En cambio, por regla general, no se configura una vulneración de la seguridad jurídica cuando las partes se limitan a alegar el incumplimiento de una norma infraconstitucional que sí reúne dichos atributos.

47. Ello no implica, sin embargo, que la inobservancia de normas infraconstitucionales sea siempre ajena a este derecho, pues una inobservancia vulnera la seguridad jurídica cuando: **(i)** la norma incumplida esté directamente relacionada con un precepto constitucional; **(ii)** su incumplimiento haya impactado de manera inmediata en un precepto constitucional distinto a la seguridad jurídica; y **(iii)** dicho impacto este revestido de relevancia constitucional.[48]

48. Ahora bien, mediante acuerdo ministerial MDT-2020-244, el MDT expidió un protocolo de violencia con aplicación obligatoria para todas las entidades del sector público (art. 2, protocolo de violencia), dentro del que estableció un procedimiento para atención oportuna a las víctimas (art. 5, ibidem). Tal procedimiento, si bien se encuentra actualmente derogado,[49] estaba vigente al momento de los hechos y, conforme informó el propio MDT al IESS para el caso *sub examine*,[50] contemplaba tres fases:

48.1. Primero, como detalló el MDT al IESS, la denuncia del hecho de violencia puede ser presentada, **en cualquier momento**, ante la propia institución o el

[46] La OIT ha establecido en su recomendación 206 sobre el Convenio 190 ("**Recomendación 206**"), que la reparación del daño puede involucrar, entre otros, la indemnización apropiada de los daños causados y la imposición de órdenes de aplicación inmediata para la modificación de las políticas o prácticas en los espacios de trabajo (14, Recomendación 206). Esta indemnización resulta procedente cuando, por ejemplo, producto de la violencia o acoso existan daños o enfermedades de naturaleza psicosocial, física, o de cualquier otro tipo, que resulten en una incapacidad para trabajar (15, Recomendación 206). En el caso de la LPEVM, esta reconoce que las mujeres víctima de violencias deben ser reparadas tanto del daño material, como inmaterial o moral, provocado por los hechos de violencia.
[47] CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36; y sentencia 192-15-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 46.
[48] En similar sentido: CCE, sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5 y 14.6.
[49] Dicho acuerdo fue derogado por la disposición derogatoria segunda del acuerdo ministerial MDT-2025-093 de 14 de agosto de 2025, por el que se expidió la norma para la prevención, protección y sanción de las faltas disciplinarias graves por discriminación, violencia y acoso laboral; y, acoso sexual laboral, en el ámbito laboral del sector público.
[50] Proceso de origen, fojas 42-47 y 83-91.

MDT. Recibida la denuncia, la UATH de la institución cuenta con el término de diez días para tomar las acciones administrativas correspondientes —como el otorgamiento de medidas de protección—. En caso de incumplir con esta obligación, el protocolo establece que la omisión será notificada a la Contraloría General del Estado para la determinación de responsabilidades.

48.2. Segundo, una valoración inicial donde, en el término máximo de treinta días, se debe recabar información y ordenar las valoraciones médicas y psicológicas necesarias, para determinar si la denuncia carece de fundamento o si, por el contrario, existen indicios de un hecho de violencia susceptible de ser sancionado en sede administrativa —en cuyo caso se abre la tercera fase—. Esta segunda fase concluye con la emisión de un informe técnico que se pone en conocimiento del MDT para su seguimiento.

48.3. Tercero, un periodo de instrucción donde el Comité Asesor recaba los elementos probatorios necesarios para determinar, en su dictamen, si el caso debe ser archivado o remitido a la UATH para la imposición de sanciones disciplinarias. En este informe, además, se pueden establecer medidas de mejora para evitar nuevos hechos de violencia a nivel institucional.

49. En el caso concreto, el IESS sostuvo que, aunque otorgó medidas de protección inmediatas y adecuadas al conocer el presunto hecho de violencia [*Fase 1*], las fases posteriores del protocolo no resultaban aplicables al no existir una denuncia administrativa formal por parte de Luna **(i)**. La institución argumentó además su imposibilidad de determinar la responsabilidad administrativa del denunciado por no contar con una resolución previa en el ámbito penal **(ii)**. Enfatizó que la accionante se rehusó a rendir testimonio, impidiéndole así recabar los elementos de juicio indispensables para aperturar un expediente disciplinario **(iii)**. Expresó que Luna notificó sobre el hecho de violencia en forma extemporánea —ocho meses después— **(iv)**. Y que este ocurrió fuera de la jornada laboral y en una actividad social no autorizada por la institución **(v)**.

50. A partir de estos argumentos, esta Corte determinará si el IESS garantizó el derecho de Luna a una vida libre de violencia, a partir de la aplicación del protocolo, como norma previa, clara y pública integrada al ordenamiento jurídico vigente al momento de, presuntamente, haberse suscitado el hecho de violencia.

51. En relación con el argumento **(i)** —sobre la supuesta inexistencia de una denuncia formal en sede administrativa—, esta Magistratura constata que el IESS tuvo conocimiento del hecho de violencia sexual, en forma verbal, desde el 08 de junio

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

de 2023,[51] y, en forma escrita, desde el 10 de octubre de 2023, cuando Luna solicitó las grabaciones correspondientes al día en que habría sido víctima de abuso sexual. Posteriormente, el 20 de octubre de 2023, puso en conocimiento de la institución la denuncia que presentó ante la Fiscalía por esos mismos hechos. Así, todas estas comunicaciones —realizadas el 08 de junio y el 10 y 20 de octubre de 2023— reúnen la cualidad sustantiva necesaria para ser consideradas como denuncias administrativas y, por tanto, para activar los deberes de protección, investigación y sanción del IESS.

52. Esto es así por cuanto, en lo que respecta a la violencia de género en el ámbito laboral, la calificación de una comunicación como denuncia depende de su contenido material —la puesta en conocimiento de un hecho de violencia ante la autoridad administrativa—, sin que se requiera de formalismos o requisitos adicionales. En los términos del propio acuerdo ministerial MDT-2020-244, la denuncia se define como "el acto mediante el cual […] se pone en conocimiento el presunto hecho [de violencia]" (art. 5).[52] Por tanto, exigir a la víctima el cumplimiento de estándares formales o argumentativos como condición para que la institución intervenga, constituye un supuesto de revictimización institucional e impone una carga desproporcionada e incompatible con el principio de debida diligencia reforzada, que obliga a la administración pública a investigar y sancionar **de oficio** todo acto de violencia de género —con énfasis en la violencia sexual—, mediante un procedimiento serio, imparcial y efectivo.[53]

53. En este sentido, la Corte IDH ha sido enfática en recordarle al Estado ecuatoriano que "[a]nte un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra

[51] Para esta Corte, aunque la denuncia verbal al director provincial del IESS —como máxima autoridad de su unidad desconcentrada— no es un hecho que pueda ser probado a partir del material probatorio aportado en la causa de origen, sí es un hecho no controvertido considerando que nunca fue refutado por el IESS, ni negado en los comunicados institucionales internos de la Dirección Provincial.

[52] En este sentido, el acuerdo ministerial MDT-2020-244 en su artículo 5 establecía: "[…] **se entenderá como denuncia al acto mediante el cual** los/as servidores/as que se consideren víctimas de discriminación, acoso laboral y/o violencia contra la mujer, o los/as servidores/as que sean testigos de estos actos, **ponen en conocimiento el presunto hecho** a la Unidad de Administración de Talento Humano: o, quien haga sus veces […]" —énfasis añadido—. Tal disposición, a su vez, ha sido replicada en el artículo 16 del actual acuerdo ministerial MDT-2025-093.

[53] Al respecto, la Corte IDH ha establecido que "las autoridades estatales deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva una vez que tomen conocimiento de los hechos que constituyan violencia contra la mujer, incluyendo la violencia sexual. Esta obligación de investigar debe tomar en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección". (Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C No. 253, párr. 275). Así también en Corte IDH. Caso Véliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 185.

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

las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección".[54] Esta obligación, a su vez, resulta concordante con el deber de garantizar vías de recurso y reparación para las víctimas de violencia o acoso en el ámbito laboral, conforme el Convenio 190.[55]

54. Pese a ello, el IESS omitió activar el protocolo de violencia desde el primer momento en que la autoridad nominadora provincial conoció del presunto abuso sexual [08 de junio], incumpliendo así su deber de debida diligencia reforzada y afectando a la inmediatez de las medidas de protección otorgadas. A esto se suma que, pese a que Luna reiteró su denuncia por escrito en dos ocasiones [10 y 20 de octubre], la administración se negó a reconocerle la calidad de "denuncia formal", con lo cual inobservó el informalismo previsto en el propio ordenamiento jurídico para la comunicación de un hecho de violencia en el ámbito laboral.

55. En este punto, es necesario atender al argumento de Luna respecto a que el IESS no atendió a sus necesidades como víctima al momento de reubicarla en un nuevo puesto de trabajo —como medida de protección—. Esto, por cuanto, la entidad la habría enviado a otra unidad administrativa, en condiciones laborales desfavorables en comparación con las que mantenía previamente; mientras el presunto agresor se mantuvo en su puesto de trabajo habitual.

56. La LPEVM en su artículo 9, numeral 14, reconoce como un derecho laboral de las mujeres "evitar que, por causas de violencia, tengan que abandonar su espacio laboral"; siendo obligación de sus empleadores respetar la "permanencia o condiciones generales de trabajo" (art. 9.19, LPEVM). De allí que las medidas de protección tienen por objeto salvaguardar a las víctimas, frente a la revictimización y **represalias** en su contra (art. 10.b.iv, Convenio 190); debiendo las autoridades administrativas asumir las acciones necesarias para reincorporarlas a sus lugares de trabajo en forma segura (17.a, Recomendación 206).

57. En el caso *sub examine*, esta Corte evidencia que el IESS dispuso la reubicación de Luna de forma automática, sin analizar previamente qué unidad administrativa, modalidad de trabajo o condiciones laborales garantizaban de mejor manera su integridad y no revictimización.[56] Tampoco le consultó su parecer sobre la medida y, cuando ella advirtió que esta resultaba inadecuada para su correcto reintegro al espacio laboral, desestimó su sentir sin justificación alguna. Por ello, esta Corte concluye que la entidad accionada **trasladó a la víctima la carga de la medida de protección**, pese a que esta debía recaer, en principio, sobre el presunto agresor. En efecto, no basta con ordenar medidas de protección genéricas, sino que estas deben

[54] Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405, párr. 177.
[55] CCE, sentencia 2467-17-EP/22, 20 de julio de 2022, párr.58.
[56] Sobre las medidas de protección ordenadas, véase párrafo 23 *supra.*

ser proporcionales y adecuadas a las circunstancias particulares de quien las requiere, para lo cual, las autoridades administrativas están obligadas a escuchar a la víctima y a considerar su opinión al adoptar decisiones que la afecten directamente.

58. Con respecto al argumento **(ii)** —sobre la supuesta prejudicialidad del procedimiento penal para la activación del procedimiento administrativo sancionador—, esta Magistratura ya ha establecido que la responsabilidad administrativa derivada de conductas constitutivas de violencia de género en el ámbito laboral es independiente de la responsabilidad penal que pueda originarse en los mismos hechos. En decisiones anteriores, esta Magistratura ha establecido ya que:

> […] la potestad sancionadora administrativa se diferencia de la potestad punitiva penal, respecto de los fines que persiguen, lo que en general guarda directa relación con los bienes jurídicos que se precautelan. Esto por cuanto, las sanciones administrativas buscan controlar el adecuado funcionamiento de la administración pública, en tanto que, las sanciones penales garantizan el orden social.[57]

59. Así, aunque ambas son manifestaciones del poder sancionador estatal, recaen sobre materias distintas, tutelan bienes jurídicos diferenciados y persiguen fines distintos. De allí que la investigación y sanción administrativa de un hecho de violencia no se encuentre condicionada a la existencia de una sentencia condenatoria previa en sede penal. Sostener lo contrario supondría subordinar la protección de la víctima a la duración y al resultado de un proceso ajeno, dejándola desprovista de tutela precisamente en el período en que permanece expuesta al riesgo dentro de su entorno laboral —aún más, si se considera que no todas las víctimas de violencia optan por acudir a la vía penal—. El procedimiento disciplinario en sede administrativa, por tanto, busca garantizar a las y los servidores públicos espacios de trabajo libres de violencia, objetivo que se frustraría si su activación dependiera del resultado de la causa penal.

60. Por ello, considerando que la calificación de una conducta como acoso sexual en sede administrativa responde a una lógica propia -distinta a la del derecho penal-, la autoridad nominadora no está llamada a verificar si los hechos se subsumen en los tipos penales, sino a determinar si las conductas denunciados configuran o no, por ejemplo, un trato intimidatorio o transgresor de naturaleza sexual que, producido en el entorno laboral, comprometa el adecuado funcionamiento de la administración pública. Se trata, en definitiva, de juicios distintos, que se rigen por parámetros distintos y que pueden conducir válidamente a conclusiones distintas, sin que el resultado de uno condicione la validez del otro.

[57] CCE, sentencias 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 34 y 004-17-SIN-CC, 08 de marzo de 2017, pág. 22.

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

61. En relación con el argumento **(iii)** —sobre la negativa de la accionante a rendir testimonio en sede administrativa—. Como se estableció en los párrafos 45 y 52 *supra*, la obligación de investigar los hechos de violencia constituye un deber propio y oficioso de la administración, cuyo impulso no puede trasladarse a la víctima. La debida diligencia reforzada exige que sea la autoridad estatal —y no quien denuncia— la que conduzca la averiguación de la verdad, de modo que la actividad probatoria no puede agotarse en la negativa de la denunciante a rendir nuevamente su testimonio.

62. En el caso concreto, esta Corte constata que el IESS no se encontraba desprovisto de los elementos necesarios para impulsar la investigación. Por el contrario, la accionante puso a disposición de la UATH —al menos en dos ocasiones— la denuncia penal presentada ante la Fiscalía, que contenía el relato detallado del hecho de violencia.[58] Asimismo, la entidad accionada conocía plenamente la valoración de riesgo psicosocial realizada por su propia médica ocupacional, el informe de su psicóloga clínica y el diagnóstico de su médica psiquiátrica; todos estos, documentos que daban cuenta del hecho de violencia y el daño causado a la salud mental de Luna.[59] [60] En consecuencia, la ausencia de un nuevo testimonio no impedía, por sí sola, que la entidad accionada cumpliera con su deber de investigar y, de ser procedente, sancionar al presunto agresor.

63. Así también, cabe destacar, a pesar de que el informe psiquiátrico advirtió expresamente que el proceso judicial y la constante reiteración de los hechos en las versiones afectaban la estabilidad emocional de Luna, el IESS le exigió nuevamente rendir su testimonio y, ante su negativa, la culpó de impedir el recabamiento de los elementos probatorios necesarios para emprender un proceso disciplinario en contra del presunto agresor. Situación que devino en su revictimización por parte de la propia entidad estatal que estaba llamada a protegerla.

64. Al respecto, esta Magistratura reitera que, si bien la declaración de la víctima de violencia podría constituir una prueba fundamental para esclarecer los hechos, su obtención debe realizarse en condiciones seguras, con personal especializado y sin repeticiones innecesarias, evitando así toda forma de revictimización. En este sentido, la Corte IDH ha precisado que las autoridades deben abstenerse de someter a la víctima a declaraciones reiteradas sobre los hechos, por el sufrimiento y la revictimización que ello comporta,[61] y que el silencio inicial o las imprecisiones

[58] Véase párrafos 23 y 33 *supra.*
[59] Véase párrafos 26, 31 y 32 *supra.*
[60] Al respecto, recuérdese que la violencia y acoso en el ámbito laboral debe ser comprobado a partir de la inaceptabilidad objetiva de la conducta y el daño causado sobre la víctima (art. 1, Convenio 190), conforme se precisó en los párrafos 42 y 43 *supra.*
[61] Corte IDH. Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 344. | Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs.

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

pueden responder a las circunstancias propias de la violencia sexual, sin que resten credibilidad al relato.[62]

65. Sobre el argumento **(iv)** —en relación con la supuesta demora de Luna en denunciar el hecho de violencia—, esta Corte advierte que este se limita a reproducir estereotipos estigmatizantes que desplazan el examen desde la conducta denunciada hacia el comportamiento de la víctima. Así, pese a que el protocolo institucional permite denunciar un hecho de violencia en cualquier momento, y pese a que la conducta denunciada habría sido ejercida por un abogado institucional en contra de una servidora pública de menor jerarquía y dentro de las instalaciones del IESS, la entidad accionada optó por desacreditar la denuncia en lugar de valorarla con un enfoque de género que permita evidenciar las relaciones de poder que atraviesan el vínculo entre la denunciante y el denunciado.

66. Estos estereotipos ocasionaron, entre otros, que el IESS omitiera considerar elementos esenciales para comprender por qué Luna denunció ocho meses después el hecho; tales como las amenazas que habría proferido el presunto agresor para disuadirla de denunciar, el estigma social asociado a la violencia sexual, las necesidades económicas derivadas de su permanencia en el cargo y las condiciones psicológicas y emocionales propias de quien ha atravesado un hecho de esta naturaleza. Bajo este prisma, el silencio inicial no puede asimilarse en modo alguno a la falsedad del relato, pues exigir a una víctima que denuncie dentro de un tiempo ideal el hecho, supone reclamarle una reacción ajena al modo cómo se procesa un acto de violencia y a las profundas secuelas que este deja sobre su vida y entorno.

67. En decisiones anteriores, esta Magistratura ha reconocido ya que los estereotipos de género constituyen una barrera cultural que limita el acceso a la justicia, derivada de la falta de debida diligencia reforzada en casos de violencia de género. En esa línea, esta Corte ha señalado que el deber de debida diligencia implica identificar posibles factores de discriminación, estereotipos, prejuicios y demás categorías sospechosas que reproducen formas de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes.[63] Tal criterio resulta congruente con lo señalado por el Comité CEDAW, para el cual los estereotipos pueden afectar el acceso de las víctimas de violencia de género a la tutela

---

Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 167-168.

[62] La Corte IDH ha establecido: "[…] las declaraciones brindadas por las víctimas de violencia sexual se refieren a un momento traumático de ellas, cuyo impacto puede derivar en determinadas imprecisiones al recordarlos. Por ello, la Corte ha advertido que las imprecisiones en declaraciones relacionadas a violencia sexual o la mención de algunos de los hechos alegados solamente en algunas de éstas no significa que sean falsas o que los hechos relatados carezcan de veracidad" (Corte IDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 150).

[63] CCE, sentencias 3424-22-EP/26, 29 de enero de 2026, párr. 60; y 2933-19-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 50.

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

judicial efectiva.[64]

68. Por último, en cuanto al momento y lugar de los hechos **(v)**, esta Magistratura advierte que el ámbito laboral no se delimita por el horario de la jornada ni por los linderos físicos de la dependencia institucional, sino por el vínculo funcional que une a las partes. Por ello, cuando un acto de violencia involucra a servidores de una misma entidad y sus efectos se proyectan sobre el entorno de trabajo —obligando a la víctima a convivir cotidianamente con su presunto agresor—, la conducta incide directamente en el ambiente laboral y activa la competencia disciplinaria de la administración, por ser una conducta o amenaza **objetivamente inaceptable** (art. 1, Convenio 190).[65] Lo determinante, entonces, no es el sitio en que ocurrió el hecho, sino la relación de jerarquía, convivencia institucional y carácter inaceptable de la conducta o amenaza violenta —sea realizada por una sola ocasión o en forma repetida[66]— por esta causar o ser susceptible de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico a la víctima (Ibidem); en tanto la violencia de género constituye una manifestación de las relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres, en sus diversidades.[67]

69. De allí que dicha competencia se sustente en la condición de servidores públicos de la accionante y del denunciado, así como en la afectación al entorno institucional —producto de la conducta inaceptable—, mas no en la autorización previa del evento donde sucedieron los hechos. Aceptar la tesis del IESS supondría configurar zonas de impunidad, pues bastaría con que la agresión ocurriera fuera del horario de labores o en una reunión informal para sustraerla de todo control disciplinario. Tal inacción

[64] Al respecto, el Comité CEDAW precisa: "Los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema judicial tienen consecuencias de gran alcance para el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres. Pueden impedir el acceso a la justicia en todas las esferas de la ley y pueden afectar particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los estereotipos distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos. Con frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado de la mujer y castigan a las que no se ajustan a esos estereotipos. El establecimiento de estereotipos afecta también a la credibilidad de las declaraciones, los argumentos y los testimonios de las mujeres, como partes y como testigos. Esos estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen en forma defectuosa. Esto tiene consecuencias de gran alcance, por ejemplo, en el derecho penal, ya que dan por resultado que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo de esta forma una cultura de impunidad. En todas las esferas de la ley, los estereotipos comprometen la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciantes". (Comité CEDAW. Recomendación general 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia (CEDAW/C/GC/33). 03 de agosto de 2015, párr. 26.)
[65] Al respecto, atiéndase al razonamiento contenido en los párrafos 42 y 43 *supra.*
[66] CCE, sentencia 99-22-IN/26, 19 de febrero de 2026.
[67] Convención de Belém do Pará. Preámbulo. En igual sentido, Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, parr. 394 | Caso Rodríguez Pacheco y otra Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2023. Serie C No. 504, párr. 108.

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

propiciaría un ambiente que facilita y promueve la repetición de los hechos, y transmitiría el mensaje de que dicha violencia puede ser tolerada.[68]

70. En consecuencia, la asistencia de la accionante a una actividad social no autorizada no puede condicionar el grado de protección que le corresponde por parte del Estado, pues la violencia de género en el ámbito laboral se configura con independencia del lugar y del momento en que se cometa, y siendo indistinta para el reproche la intención del agresor, por ser un juicio jurídico que se agota en lo objetivo de la conducta y el daño causado sobre la víctima (art. 1, Convenio 190). Admitir lo contrario vaciaría de contenido el deber de debida diligencia reforzada que vincula a la administración; como sucedió en el caso concreto, conforme el razonamiento contenido en los párrafos *supra*.

71. Con base en los elementos expuestos, esta Corte concluye que el IESS omitió aplicar el protocolo de violencia —vigente a la fecha de los hechos— tras la denuncia administrativa presentada por Luna, vulnerando así sus derechos a la seguridad jurídica y a una vida libre de violencia. Esto es así por cuanto **(i)** el protocolo de violencia —como norma infraconstitucional— se relaciona directamente con el deber estatal de adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres (art. 66.3.b, CRE). **(ii)** Su incumplimiento, en este sentido, impactó de manera inmediata en el derecho de Luna a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; y **(iii)** dadas las implicaciones de tal omisión en la vida de la accionante, así como el grave estado de indefensión en el que fue colocada, se colige que dicho impacto está revestido de relevancia constitucional.

72. Esta vulneración resulta particularmente intensa al considerar que la institución conocía la delicada situación de la accionante, por cuanto fueron sus propios profesionales —en medicina ocupacional, psicología clínica y psiquiatría— quienes diagnosticaron el grave deterioro de su salud mental y el consecuente riesgo para su integridad personal, como producto, entre otros, del supuesto hecho de violencia y el proceso judicial derivado del mismo. Pese a dicho conocimiento, la entidad omitió en reiteradas ocasiones activar el protocolo, impidiendo así que se investigue y sancione al presunto agresor, conforme lo exigía el principio de debida diligencia reforzada.

8. Conclusiones

73. Esta Corte estima necesario sintetizar las principales conclusiones a las que ha

[68] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 388.

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

arribado a partir del caso en concreto. Conforme a lo previsto en el artículo 436, numeral 6, de la Constitución, estas deberán asumirse como **parámetros mínimos** de observancia obligatoria para las administraciones públicas que conozcan de un hecho de violencia en el ámbito laboral.

73.1. El Estado ecuatoriano está obligado a prevenir, investigar y sancionar la violencia de género, empleando una **debida diligencia reforzada**.[69]

73.2. La violencia o acoso laboral se configura a partir de la concurrencia de sus **elementos objetivos** —esto es, el carácter inaceptable de la conducta o amenaza, en función del daño o potencial daño que puede ocasionar sobre la víctima—(art.1, Convenio 190);[70] con independencia de que se realice por una sola vez o en forma reiterada.[71] En consecuencia, es indiferente para el reproche jurídico la intención del agresor —elemento subjetivo—, con justificaciones como "fue una broma", "no quise causar daño", "otras mujeres no se ofenden con eso" o "siempre hemos tratado así a las mujeres aquí".[72]

73.3. Por su parte, la violencia o acoso laboral por razón de género se configura cuando las conductas o amenazas "van dirigid[a]s contra las personas por razón de su sexo o género, o [...] afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado" (art. 1, Convenio 190).

73.4. Para la denuncia administrativa de un hecho de violencia o acoso laboral por razón de género no pueden exigirse formalismos o cargas argumentales excesivas, pues lo relevante es que la entidad pública tome conocimiento de la presunta agresión, sea por comunicación directa de la víctima o de una tercera persona que haya presenciado o sepa del hecho violento.

73.5. Las administraciones públicas deben garantizar, en un plazo razonable, una investigación imparcial, efectiva y autónoma —con respecto a los resultados de los procesos penales—, orientada a la determinación de la verdad y, de ser el caso, a la sanción de los responsables.[73] Ello, por cuanto el deber estatal no se agota en investigar el hecho, sino que comprende también juzgar y sancionar a los victimarios cuando se haya desvirtuado la presunción de inocencia en el ámbito administrativo.[74] La falta de sanción propicia, en consecuencia, un

[69] CCE, sentencia 2933-19-EP/24, 01 de agosto de 2024, párr. 50.
[70] Véase párrafos 42 y 43 *supra.*
[71] CCE, sentencia 99-22-IN/26, 19 de febrero de 2026.
[72] Guía de aplicación Convenio 190, p. 8-11.
[73] Corte IDH. Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 292.
[74] Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, párr. 222.

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

ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos, y transmite a la sociedad el lesivo mensaje de que la violencia de género puede ser tolerada.[75] La impunidad puede llegar a constituir, incluso, una forma de discriminación en el acceso a la justicia.[76]

73.6. El procedimiento debe sustanciarse sin revictimización ni estereotipos de género. Esto, a su vez, conlleva un catálogo mínimo de resguardos procesales para la víctima, tales como: **(i)** La prohibición de presuponer la falsedad de la denuncia, de manera automática. **(ii)** Garantizar una declaración voluntaria en un ambiente seguro y sin repeticiones innecesarias. **(iii)** Acceso a atención médica y psicológica oportuna, por personal idóneo. **(iv)** Respeto a la intimidad y confidencialidad, evitando la exposición pública del hecho investigado. **(v)** Derecho a ser escuchada, en particular para la emisión y modificación de medidas de protección adecuadas para sus necesidades. **(vi)** Adoptar medidas de protección cuya carga recaiga, por regla general, sobre el presunto agresor y no sobre la víctima, salvo que las circunstancias particulares del caso justifiquen una decisión distinta. **(vii)** Prohibición de revictimizar mediante estereotipos de género. **(viii)** Aplicación de un enfoque de género. **(ix)** Las demás previstas en el ordenamiento jurídico.

73.7. Estos parámetros mínimos deben aplicarse sin menoscabo de los derechos y garantías de la persona denunciada. En particular, en todo procedimiento administrativo deberán respetarse la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso del presunto agresor, pues la sola denuncia de un hecho de violencia no constituye fundamento suficiente para imponer una sanción. Esto por cuanto, la determinación de una infracción administrativa y de su consecuencia jurídica requiere un procedimiento sustanciado con plena observancia de dichas garantías, en el que se haya desvirtuado la presunción de inocencia y demostrado la responsabilidad administrativa de la persona denunciada.

9. Reparación

74. El artículo 86 de la Constitución determina que, constatada una violación de derechos constitucionales, la autoridad judicial debe ordenar la reparación integral 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.

[75] Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 388.
[76] Corte IDH. Caso Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C No. 405.

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

75. En el caso *sub examine*, la acción de protección presentada por Luna fue negada en primera instancia. Frente a esta decisión no se interpuso recurso de apelación. Por ello, en la presente causa no se ha dictado ninguna medida de reparación previa, correspondiendo a esta Magistratura hacerlo, con fundamento en lo establecido *supra*.

76. Esta Corte determina que la presente sentencia constituye *per se* una forma de reparación. Sin perjuicio de ello, considera adecuado disponer al IESS que, en el término máximo de treinta días contados a partir de su ejecutoría, inicie el procedimiento administrativo correspondiente para determinar si existen responsabilidades disciplinarias derivadas del supuesto hecho de violencia denunciado por la accionante. La sustanciación de dicho procedimiento deberá observar el principio de inocencia y las garantías del debido proceso, sin que esta medida deba ser asumida como juzgamiento o declaración previa de responsabilidad, por parte de esta Magistratura. El IESS informará a esta Corte sobre el cumplimiento de esta medida, en el término máximo de cinco días, contados desde el fenecimiento del plazo otorgado para su satisfacción.

77. Además, esta Corte considera pertinente que la entidad accionada ofrezca disculpas por escrito a la accionante. Para ello, en el plazo de treinta días contados desde la ejecutoría de esta sentencia, el director general del IESS deberá redactar y suscribir en forma manuscrita una misiva personal para Luna, en hojas membretadas de la entidad, donde reconozca expresamente los actos vulneratorios, ofrezca disculpas y exprese el compromiso de su administración con la lucha contra la violencia de género en el ámbito laboral. Esta misiva deberá ser aportada en el expediente procesal de la causa de origen, para que la accionante pueda desglosarla. Al respecto, se recuerda a la entidad accionada que ofrecer disculpas constituye un elemento fundamental para la reparación de las víctimas pues, **antes que un mero documento jurídico para la satisfacción de esta sentencia, es una expresión de nuestra humanidad y empatía con el otro; aun cuando esta se realice a nombre de una entidad estatal**.

78. En adición, como medida de no repetición, el IESS, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, en el plazo de ocho meses contados desde la ejecutoría de esta sentencia, deberá impartir a sus servidores y trabajadores una capacitación para la prevención de la violencia de género en el ámbito laboral. En ella se concientizará a su personal sobre: **(i)** las distintas formas y manifestaciones de la violencia de género, con especial énfasis en la violencia sexual y en el acoso laboral; **(ii)** sobre las relaciones de poder y jerarquía que las propician y facilitan su encubrimiento; **(iii)** sobre los estereotipos de género que operan en la valoración de las denuncias y que conducen a desacreditar a quien denuncia; **(iv)** sobre los deberes de debida diligencia, actuación oficiosa y protección que la normativa nacional e internacional impone a la administración pública frente a estos hechos; **(v)** sobre las rutas, los

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

protocolos y las medidas de protección disponibles, **(vi)** así como sobre el deber de tramitarlos evitando toda forma de revictimización. Para la satisfacción de esta medida se contará con la asistencia técnica y acompañamiento del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de esta Magistratura. El IESS informará a esta Magistratura sobre el cumplimiento de esta medida, en el término máximo de cinco días, contados desde el fenecimiento del plazo otorgado para su satisfacción.

79. A fin de garantizar la no repetición de los hechos analizados en otras administraciones públicas, se ordena al Ministerio del Trabajo y Desarrollo Humano ("**MTDH**"), en coordinación con la Defensoría del Pueblo, en el plazo de doce meses contados desde la ejecutoría de esta sentencia, que se incorpore en los planes anuales de capacitación de todas las administraciones públicas del gobierno central y empresas públicas, un programa para sus servidores y trabajadores, donde se instruya en, por lo menos, los contenidos mínimos señalados en el párrafo *ut supra*. Este programa deberá ser impartido anualmente en tales administraciones y empresas públicas. Para la satisfacción de esta medida se contará con la asistencia técnica y acompañamiento del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de esta Magistratura. El MTDH informará a esta Magistratura sobre el cumplimiento de esta medida, en el término máximo de cinco días, contados desde el fenecimiento del plazo otorgado para su satisfacción.

80. Considerando que el propio protocolo de violencia contemplaba la eventual responsabilidad administrativa de las y los servidores públicos que omitieran su cumplimiento,[77] se dispone que la Contraloría General del Estado ("**CGE**") inicie una auditoría gubernamental respecto a la omisión de aplicar el referido protocolo ante la denuncia de abuso sexual de la accionante. Esta auditoría gubernamental deberá iniciarse en el plazo de treinta días, contados desde la ejecutoría de esta sentencia y sustanciarse con observancia del debido proceso, sin que lo aquí dispuesto implique prejuzgamiento alguno sobre la determinación de posibles responsabilidades, la que corresponderá determinar a las autoridades competentes. La CGE informará a esta Magistratura sobre el cumplimiento de esta medida, en el término máximo de cinco días, contados desde el fenecimiento del plazo otorgado para su satisfacción.

[77] El acuerdo ministerial MDT-2020-244 en su artículo 5, último inciso, disponía: "[…] en caso de incumplimiento de las políticas, normas e instrumentos técnicos determinados en el "Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo", será comunicado inmediatamente a la Contraloría General del Estado, de acuerdo a lo señalado en la Disposición General Sexta de la Ley Orgánica del Servicio Público ("**LOSEP**")". Por su parte, la LOSEP en su disposición general sexta establece: "El incumplimiento de las políticas, normas e instrumentos técnicos por parte de las instituciones, organismos y dependencias del Estado, será comunicado inmediatamente por el Ministerio del Trabajo, a la respectiva autoridad nominadora y a la Contraloría General del Estado, a efectos de que se determinen las responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar".

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

81. Por último, en atención a las especificidades del caso, esta Corte estima pertinente establecer una **reparación en equidad**, cuyo monto es fijado con base en estas consideraciones:

82. El artículo 18 de la LOGJCC dispone que la reparación por el daño inmaterial comprende la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, 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 y las alteraciones, de carácter no pecuniario, en sus condiciones de existencia. La misma disposición exige que la reparación se determine en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida. Para esta Corte, la fijación de un monto en equidad constituye una técnica de cuantificación de carácter excepcional, cuya procedencia exige verificar que **(i)** se haya declarado la vulneración de un derecho constitucional; **(ii)** el daño sea de naturaleza inmaterial; y **(iii)** dicho daño no pueda cuantificarse por medios ordinarios.

83. En el caso concreto concurren los tres presupuestos. En primer lugar, esta Corte declaró que el IESS vulneró los derechos de Luna a una vida libre de violencia y a la seguridad jurídica (párr. 71 *supra*). En segundo lugar, el daño cuya reparación se analiza es de naturaleza inmaterial, en tanto consiste en el sufrimiento, la aflicción y la alteración de las condiciones de existencia que la accionante padeció como consecuencia de la omisión institucional y de la revictimización. En tercer lugar, esta clase de afectación carece de un referente de mercado que permita su liquidación por medios ordinarios. A ello se agrega que del expediente no se desprende un daño material con nexo causal acreditado respecto de las vulneraciones declaradas que deba tramitarse conforme el artículo 19 de la LOGJCC, pues la atención médica y psicológica de la accionante fue prestada por la propia entidad accionada y su posterior cesación en el cargo no constituyó objeto de esta revisión. Por último, las medidas dispuestas en los párrafos 76 y 77 *supra*, así como las garantías de no repetición que se ordenan en esta sentencia, resultan insuficientes por sí solas para reparar el sufrimiento ya causado, y la desvinculación de Luna de la entidad accionada impide adoptar medidas de protección o de reincorporación laboral distintas.

84. De allí que, considerando los severos trastornos de depresión y adaptación que experimentó la accionante, sin que el IESS asumiera las medidas adecuadas y efectivas necesarias para precautelar su integridad y fomentar su recuperación laboral como entidad empleadora; así como la imposibilidad de asumir medidas distintas para su protección dada su posterior desvinculación de la entidad accionada; esta Corte estima adecuado fijar una **reparación en equidad**, mediante el pago de una compensación económica. En consecuencia, se ordena al IESS que pague a la accionante la cantidad de tres mil dólares de los Estados Unidos de América con cero

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

centavos (USD 3.000,00), con el fin de reparar la intensidad del aspecto inmaterial en la vulneración de sus derechos constitucionales. Este pago deberá realizarse en el plazo máximo de cuatro meses contados desde la ejecutoría de esta sentencia. El IESS informará a esta Magistratura sobre el cumplimiento de esta medida, en el término máximo de cinco días, contados desde el fenecimiento del plazo otorgado para su satisfacción.

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. **Revocar** la sentencia de 19 de marzo de 2024, dictada por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo.

2. **Aceptar** la acción de protección presentada por la accionante.

3. **Declarar** que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró los derechos a una vida libre de violencia y a la seguridad jurídica, por haber revictimizado a la accionante y omitido aplicar el protocolo de violencia correspondiente, frente a su denuncia de un presunto abuso sexual.

4. **Ordenar** las siguientes medidas de reparación integral a ser cumplidas por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

   4.1. Iniciar un proceso administrativo disciplinario en contra de L.F.V.V., a fin de determinar si dicho servidor incurrió o no en responsabilidad administrativa respecto a los hechos de abuso sexual denunciados por la accionante; conforme lo dispuesto en el párrafo 76 *supra*.

   4.2. Ofrecer disculpas por escrito a la accionante, por intermedio de su director general, en el tiempo y modo dispuesto en el párrafo 77 *supra*.

   4.3. Pagar a la accionante, por concepto de reparación económica en equidad, la cantidad de tres mil dólares de los Estados Unidos de América con cero centavos (USD 3.000,00), según lo dispuesto en el párrafo 84 *supra.*

   4.4. Realizar, como medida de no repetición, la capacitación para la prevención de la violencia de género en el ámbito laboral dispuesta en el párrafo 78 *supra*, en coordinación con la Defensoría del Pueblo y con asistencia técnica y acompañamiento del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional de esta Magistratura.

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

5. **Disponer** al Ministerio del Trabajo y Desarrollo Humano que, para evitar la repetición de las conductas vulneradoras en otras dependencias públicas, implemente en los planes anuales de capacitación de todas las administraciones públicas del gobierno central y empresas públicas, un programa para sus servidores y trabajadores, donde se instruya en prevención de la violencia de género en el ámbito laboral, conforme lo dispuesto en el párrafo 79 *supra.*

6. **Disponer** a la Contraloría General del Estado que inicie una auditoría gubernamental en relación con la omisión de aplicar el protocolo de violencia ante la denuncia de abuso sexual de la accionante, según lo dispuesto en el párrafo 80 *supra*.

7. **Ordenar** al Consejo de la Judicatura y a la Defensoría del Pueblo que difundan la presente sentencia a través del correo electrónico u otros medios adecuados y disponibles a todos sus servidores a nivel nacional.

8. Las instituciones obligadas deberán informar y justificar de forma motivada y documentada el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas por esta Corte Constitucional, en los tiempos establecidos en este fallo.

9. Notifíquese y archívese.

Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
JHOEL MARLIN ESCUDERO SOLIZ

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Sandra Cordero Gárate, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 24 de septiembre de 2026. Sin contar con la presencia de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente por:
CRISTIAN RAUL CAIZA ASITIMBAY

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

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