

Quito, D.M. 24 de agosto de 2022

CASO No. 1095-20-EP

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

SENTENCIA No. 1095-20-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si las sentencias que resolvieron una acción de protección vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica. La Corte constata la vulneración de la garantía de motivación, verifica el cumplimiento de los requisitos para el examen de mérito, analiza los hechos de origen y declara la vulneración del derecho a la protección especial y reforzada en el ámbito laboral, debido a la enfermedad catastrófica del accionante y, como consecuencia de aquella, por su discapacidad. A su vez, en el marco de su análisis, la Corte se refiere a los elementos que deben evaluarse para determinar el incumplimiento de un precedente.

Contenido

1. Antecedentes y procedimiento	2
1.1. Antecedentes procesales	2
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional	3
2. Competencia	4
3. Fundamentos de las partes	4
3.1. Fundamentos de la acción y pretensión	4
3.2. Posición de las autoridades judiciales accionadas	5
4. Análisis constitucional	8
4.1. ¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido una cuestión relevante planteada por el accionante?	9
4.1.1. Sobre la sentencia de segunda instancia	10
4.1.2. Sobre la sentencia de primera instancia	12
4.2. ¿Vulneró cada una de las sentencias impugnadas el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia del precedente contenido en la sentencia No. 375-17-SEP-CC?	13
5. Presupuestos para el control de mérito	16
6. Acción de protección	17
6.1. Alegatos de los sujetos procesales	17
6.1.1. Fundamentos del accionante	17
6.1.2. Fundamentos de la entidad accionada, GAD de Durán	18
6.2. Hechos probados	19
6.3. Análisis del mérito del proceso originario	23

6.3.1. Derecho a protección especial en el marco del ejercicio del derecho al trabajo	24
6.3.1.1.¿Vulneró la actuación del GAD de Durán la protección especial en relación con el derecho al trabajo con respecto a la enfermedad catastrófica del accionante por haberlo desvinculado con base en la sola voluntad de la autoridad nominadora en aplicación de la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP?.....	26
6.3.1.2.¿Vulneró la actuación del GAD de Durán la protección especial en relación con el derecho al trabajo con respecto a la discapacidad del accionante por haberlo desvinculado con base en la sola voluntad de la autoridad nominadora en aplicación de la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP?.....	29
7. Reparación integral	33
8. Responsabilidad y repetición	35
9. Decisión.....	36

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 11 de septiembre de 2019, Robinson Alfredo Orellana Parra (también, “**el accionante**”) presentó una acción de protección con medidas cautelares en contra del alcalde y del director general administrativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán (“**GAD de Durán**” o “**entidad accionada**”)¹. El proceso fue signado con el No. 09287-2019-01719.
2. El 12 de septiembre de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán (“**juez de primera instancia**”) calificó la demanda y negó las medidas cautelares planteadas “*por cuanto el principio de la inmediatez que rige esta acción Constitucional, no genera el peligro de la mora (sic), requisito indispensable para que se conceda la medida planteada*”.
3. El 1 de octubre de 2019, el juez de primera instancia declaró sin lugar la acción². En contra de esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.

¹ El accionante alegó que el GAD de Durán vulneró sus derechos constitucionales al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la vida digna y al debido proceso en la garantía de motivación a través de la terminación de su contrato de servicios ocasionales mediante memorando No. GADMCD-A-2019-153-M de 21 de junio de 2019. El accionante sostuvo que goza de estabilidad laboral reforzada dado que padece leucemia mieloide crónica y porque tiene una discapacidad física del 30%. Agregó que la terminación de su contrato también impactó su afiliación a la seguridad social debido al alto costo del tratamiento, lo cual calificó como una amenaza a su derecho a la vida. Particularmente, el accionante señaló que 60 cápsulas de “Nilotinib” alcanzan “*la cantidad de \$1,943.04 [...] lo cual es un costo bastante elevado en virtud de mi economía y sin contar los demás gastos de mi tratamiento*” y que “*la situación por la que atravieso debido a mi discapacidad se complica mucho mas (sic) [...]*”.

² El referido juez fundamentó su decisión en que la entidad accionada actuó conforme sus competencias; que la terminación se sustentó en el artículo 146 literal f) del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público (“**LOSEP**”); y, que el acto administrativo de terminación cumple con los requisitos de motivación y podía ser impugnado en la vía judicial ordinaria.

4. El 12 de febrero de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, (“**Sala accionada**”) resolvió rechazar el recurso de apelación interpuesto³.
5. El 13 de marzo de 2020, Robinson Alfredo Orellana Parra presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 12 de febrero de 2020 por la Sala accionada. En su demanda, el accionante también realizó alegaciones en contra de la sentencia de primera instancia dictada el 1 de octubre de 2019.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 18 de septiembre de 2020, la presente causa fue sorteada a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el 16 de octubre de 2020, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión, conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la presente causa y requirió un informe motivado a las autoridades judiciales accionadas.
7. El 4 de noviembre de 2020, Henry Robert Taylor Terán, quien emitió el voto salvado respecto de la sentencia de apelación, presentó un informe de descargo. Por su parte, el 5 y 6 de noviembre de 2020, María Fabiola Gallardo Ramia, quien fue parte del voto de mayoría de la Sala accionada presentó su informe de descargo. Asimismo, el 9 de noviembre de 2020, Henry Wilmer Morán Morán, quien también suscribió el voto de mayoría de la Sala accionada, presentó su informe de descargo. Por su parte, el 10 de noviembre de 2020, Giovanni Fabrizio Aycart Carrasco, juez de primera instancia, remitió su informe de descargo.
8. El 30 de marzo de 2022, la jueza constitucional ponente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentó ante el Pleno de la Corte Constitucional una solicitud para alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 1095-20-EP⁴. El informe referido fue aprobado el 6 de abril de 2022 por el Pleno de este Organismo⁵ y, el 7 de abril de 2022, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento del caso.

³ La Sala mencionada consideró, en lo principal, que la decisión de terminación del contrato de trabajo se encuentra motivada conforme la LOSEP y su Reglamento; que “*lo deducido por el accionante no está en los supuestos señalados en los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*”; y, que no verifica que al accionante “*se le haya violentado alguno de los derechos fundamentales [...]*”.

⁴ Una vez admitida la acción, el accionante solicitó en reiteradas ocasiones la tramitación prioritaria de su caso mencionando que posee una enfermedad catastrófica, pues este tipo de enfermedades “*no esperan nada ni a nadie y la situación en cuanto a la salud del accionante empeora cada día más, siendo su estado actual el de crítico*”.

⁵ La priorización se sustentó en los numerales 1 y 2 del artículo 5 de la resolución No. 003-CCE-PLE-2021 que implican que “[*l]as partes procesales o terceros con interés legítimo son personas adultas mayores o con enfermedades catastróficas o terminales, de tal modo que seguir el orden cronológico constituiría un riesgo real de obtener un pronunciamiento posterior a su defunción*” y que “[*l]as particularidades del caso hacen que el transcurso*

9. El 3 de mayo de 2022, la jueza constitucional convocó a audiencia para el 13 de mayo de 2022, a la cual asistieron únicamente el accionante y su abogado, y el juez de primera instancia⁶.
10. El 16 de mayo de 2022, la jueza constitucional ponente solicitó al GAD de Durán que, en el término de diez días, se pronuncie sobre los argumentos presentados por el accionante en la audiencia celebrada el 13 de mayo de 2022, para lo cual se puso a disposición de las partes el audio de la audiencia⁷.
11. El 30 de mayo de 2022, el GAD de Durán presentó un escrito en atención a la providencia de 16 de mayo de 2022 y el 20 de junio de 2022, la jueza constitucional sustanciadora solicitó información al GAD de Durán y al accionante. El 23 de junio de 2022, el GAD de Durán atendió el requerimiento y el accionante no respondió a pesar de haber sido debidamente notificado.

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (también, “**Constitución**”) y 58 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de las partes⁸

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

del tiempo prive a la decisión de su efecto útil, como cuando la presunta víctima es una niña, niño o adolescente o una persona o grupo en situación de vulnerabilidad”. Esto en consideración a la enfermedad catastrófica y discapacidad física del 30% del accionante, lo cual se corroboró del expediente de primera instancia.

⁶ No acudió el GAD de Durán a pesar de haber sido notificado conforme la razón de audiencia que consta en el sistema SACC. En la misma fecha, el accionante presentó un escrito en el cual señala que adjunta una copia “*del recibido por parte de la Dirección de Talento Humano del [GAD de Durán] [...] con respecto a la situación de salud del accionante a fin de que su autoridad tenga más elementos para resolver sobre los hechos alegados en la presente causa*”. Al respecto, esta Corte verifica que el accionante presentó una copia de su carnet de discapacidad en la cual se encuentra un sello de “*recibido*” del GAD de Durán de fecha de 26 de abril de 2019, conforme se verifica del expediente electrónico en el sistema automatizado de la Corte Constitucional en el siguiente enlace: [e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3OTY1OTc0NC1hZDlmLTRkY2EtOGY0OS0wNTVhMTY5NTUyZjYucGRmJ30=](https://corteconstitucional.gob.ec/e2NhcNBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOic3OTY1OTc0NC1hZDlmLTRkY2EtOGY0OS0wNTVhMTY5NTUyZjYucGRmJ30=) (corteconstitucional.gob.ec)

⁷ El 16 de mayo de 2022, Henry Wilmer Morán Morán, en calidad de juez provincial de la Sala accionada presentó un escrito en respuesta a la convocatoria a audiencia reiterando los argumentos planteados en su informe motivado. A su vez, en dos escritos, ambos de 16 de mayo de 2022, María Fabiola Gallardo, en calidad de jueza de la Sala accionada señaló que no asistió a la audiencia debido a que se encontraba realizando una diligencia en Galápagos y reiteró los fundamentos de su informe de descargo.

⁸ La presente sección sintetiza los argumentos planteados tanto de manera escrita en el proceso de acción extraordinaria de protección como de manera oral en la audiencia celebrada ante este Organismo.

13. En su demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante señala que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación (artículos 75 y 76 numeral 7 letra l de la Constitución, respectivamente).
14. El accionante afirma que, conforme la sentencia No. 375-17-SEP-CC, caso No. 526-13-EP, posee estabilidad reforzada y que se han inobservado las “*reglas jurisprudenciales*” contenidas en la mencionada decisión, particularmente, los numerales i), ii) y iii) de su decisorio.
15. Sobre la decisión de primera instancia, el accionante alega que la sentencia No. 375-17-SEP-CC “*fue ampliamente expuesta ante el Juzgador, pero de la lectura de la sentencia escrita por parte del [juez accionado] se puede apreciar que en ningún momento se la menciona y se la toma en consideración, como también es inexistente la mención [...] sobre la situación de salud por la que atraviesa el [accionante] [...]*”. Además agrega que “*ni siquiera se encuentra una relación concreta sobre los hechos que fueron expuestos, esto es la ENFERMEDAD LEUCEMIA MIELOIDE CRONICA CANCER (sic) (énfasis del original)*”. De tal manera que, a juicio del accionante, la sentencia de primera instancia carece de motivación, conforme el artículo 4 numeral 9 de la LOGJCC.
16. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, el accionante sostiene que no se encuentra motivada pues no se pronunció sobre los argumentos relevantes, como “*la grave situación del despido de una persona con enfermedad catastrófica [...] días después de que el [GAD de Durán] tuvo conocimiento de aquello*”. Añade que la Sala accionada “*se limita a hacer una explicación de lo que es una acción de protección sin tocar en ningún momento lo verdaderamente relevante, parece incluso un copia y pega (sic) de lo señalado por el [juez de primera instancia]*”.
17. La accionante cita extractos de la sentencia No. 1-16-PJO-CC y añade que la sentencia de apelación no tiene un “*profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos [...]*” y no justifica que la vía ordinaria sea la idónea y eficaz. En el mismo sentido, el accionante afirma que el único recaudo procesal evaluado por la Sala accionada fue el memorándum “*No GADMCD-A-2019-153-M de fecha 21 de junio del 2019 y lo señalado por la LOSEP, olvidándose la sala que en un estado constitucional de derechos y justicia prevalece la supremacía constitucional y que las reglas jurisprudenciales emitidas por la Corte Constitucional son de obligatorio cumplimiento*”.
18. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicita que se deje sin efecto el memorando No. GADMCD-A-2019-153-M de 21 de junio de 2019, emitido por el GAD de Durán y se ordene la reparación respectiva.

3.2. Posición de las autoridades judiciales accionadas

19. En su informe de descargo, el juez de primera instancia señala que esta acción ha sido presentada en contra de la Sala accionada y no en su contra. Sin perjuicio de aquello, sostiene

que en la tramitación de la acción de protección se respetaron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Sobre la cuestión de fondo menciona que el GAD de Durán actuó bajo sus competencias y aplicó la normativa legal y contractualmente vigente, lo cual no implica vulneración de derechos. Añade que se cumplió con la garantía de motivación pues justificó su decisión,

*de tal forma que la parte que se siente afectada [...], conoce los motivos específicos por las que se la ha emitido. A más de ello, el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, no habiéndose demostrado que esta vía no es la adecuada ni eficaz; 9.- De la simple revisión del expediente, específicamente del MEMORANDUM No. GADMCD-A-2019-153-M [...] por medio del cual se le comunica al accionante que dan por terminado el contrato ocasional [...], no se determina que dicha decisión se haya tomado por su estado de salud, o que la misma haga (sic) referencia al mismo; 10.- De igual forma, dentro del expediente [...] no obra evidencia alguna de que el accionado, [...] haya tenido conocimiento al momento de dar por terminado el contrato [...] del estado de salud del accionante, o que éste haya hecho conocer a su empleador el diagnóstico de cáncer [...]; y, 11.- Finalmente [...], considero que la seguridad jurídica tampoco fue violada [...], pues como ya lo he señalado, **no existe constancia alguna de que el ciudadano [...] haya informado al accionado, a través de la Dirección de Talento Humano, sobre su estado de salud, por lo que al tratarse de un contrato de servicios ocasionales firmado en el año 2014, se procedió en legal y debida forma con su terminación** (énfasis del original).*

20. María Fabiola Gallardo Ramia, en calidad de jueza de la Sala accionada, señala que la Corte Constitucional “*no ha dicho nada*” respecto a “*la valoración, admisión, práctica y objeción de la prueba, sobre todo teniendo en cuenta el carácter de informalidad que tienen las garantías jurisdiccionales, así como tampoco se ha pronunciado sobre cuál ha de ser el rol del juez de apelación sobre pruebas que no fueron actuadas en su presencia y sobre cómo no afectar la independencia judicial al momento de la valoración probatoria [...]*”. Agrega que hasta antes de la sentencia 1158-17-EP/21 “*los operadores de justicia valorábamos los cargos a la garantía de motivación como parte del debido proceso, en base a los parámetros de lógica, comprensibilidad y razonabilidad*” y que con aquel marco “*vigente en el año 2020, fecha en que emitimos la decisión sobre el caso, se analizó la sentencia de primer nivel impugnada, teniendo en cuenta principalmente que en la misma existía una fundamentación jurídica y fáctica sobre el problema jurídico, así como la deducción de los elementos valorados de manera clara y comprensible*”.
21. También añade que “*las razones de la motivación*” se encuentran en la sentencia misma, en la cual se expresó porque “*decidimos tomar esa decisión y no otra, pues luego de la valoración probatoria, y al amparo de la sana crítica (sic), ante los criterios antes expuestos sobre la duda de la jurisprudencia constitucional y su evolución, consideramos que las afirmaciones hechas por el legitimado activo eran contradictorias e insuficientes*”.
22. Por su parte, Henry Wilmer Morán Morán, en calidad de juez de la Sala accionada, sostiene que en la sentencia de segunda instancia existen los argumentos para justificar su decisión, pues se detalló los hechos probados y la base jurídica, “*específicamente lo determinado en el art. 58 de*

la [LOSEP] y lo determinado 146 (sic) del Reglamento General a la [LOSEP] en los que se determina y establece el mecanismo de terminación de contratos ocasionales en el sector público como es el caso del [accionante] [...]”. Agrega que se arribó a la conclusión luego de un análisis profundo de los hechos y que la sentencia No. 375-17-SEP-CC no es un caso análogo pues se desprenden diferencias contundentes:

César Einsteins Nogales Mena al que hace referencia la sentencia alegada por el [accionante] se le desarrolló o se le produjo su enfermedad Catastrófica a causa de las labores que desempeñaba en E.P. PETROECUADOR, es decir que el trabajo que desempeñaba [...] fue la causa directa de su enfermedad catastrófica, y así lo desarrolla y reitera la Corte Constitucional al referirse como enfermedades CATASTRÓFICAS/PROFESIONALES [...].

En el caso particular de ROBINSON ALFREDO ORELLANA PARRA si bien se alegó que este padecía de una enfermedad catastrófica, nunca se ha podido vincular dentro del proceso que su enfermedad haya sido a consecuencia directa de las labores que realizaba como empleado del GAD Municipal de Durán [...].

Así también, César Einsteins Nogales Mena se desempeñaba como trabajador de E.P. PETROECUADOR mediante un contrato Colectivo, es decir que éste se encontraba sujeto al Código de Trabajo; no siendo ésta la condición contractual por la cual entró a laborar [el accionante] en el GAD Municipal de Durán, que este, como se indicara (sic) en líneas anteriores, laboraba bajo la modalidad de servicios ocasionales, contrato laboral, que según la [LOSEP] no otorga ningún tipo de estabilidad [...].

Por otro lado, [...] se desprende que la terminación [...] se da bajo razones y exposiciones técnicas que no evidencian (sic) que [...] se haya debido al estado de salud [...] o por el desempeño de éste en sus actividades laborales, no evidenciándose por parte del Tribunal que la terminación del contrato de servicios ocasionales [...] se haya dado bajo algún tipo de criterio sospechoso discriminatorio [...].

Así también, al momento de la revisión de los recaudos procesales [...] no consta que el accionante, [...], haya comunicado de alguna forma al [GAD de Durán] de que se encontraba inscrito formalmente como una de las personas con Capacidades Reducidas al poseer una carnet (sic) del CONADIS, por lo que al notificársele [...] con el Memorandum N° GADMCD-2019-153-M [...] se desconocía de su estado como persona [con discapacidad] debidamente registrada por el CONADIS.

[...] no se indica ante vuestra autoridad judicial de que (sic) manera se ha restringido el contenido de sus derechos constitucionales en la citada sentencia, sino que se limita a expresar su inconformidad [...], hecho producto de que el tribunal, luego de un análisis profundo de los hechos puestos a nuestro conocimiento, consideró que no se violentaron los derechos constitucionales [...]. Por ende, la indicación de los Derechos Constitucionales supuestamente vulnerados no se basa en hechos probados dentro del proceso constitucional, sino que los alega por el hecho de no haberse declarado la nulidad del Acto Administrativo que diera por terminado su contrato de servicios ocasionales.

23. Sobre la base de lo expuesto, el referido juez solicita que se rechace la acción planteada.
24. Por último, Henry Robert Taylor Terán, en calidad de juez de la Sala accionada, quien emitió el voto salvado, en lo principal, reproduce su voto por el cual consideró que se debía conceder la acción de protección y menciona que ha sido suficientemente explicado.

4. Análisis constitucional

25. Previo al análisis sobre la presunta vulneración de derechos, este Organismo considera pertinente realizar las siguientes precisiones.
26. En primer lugar, a diferencia de lo señalado por el juez de primera instancia en el párrafo 19 *ut supra*, de la revisión de la demanda, se observa que el accionante formula argumentos, tanto sobre la decisión de primera instancia, como sobre aquella de segunda instancia. Así, el auto de admisión emitido el 16 de octubre de 2020 consideró ambas decisiones como impugnadas en la presente causa y, como consecuencia, se requirió un informe de descargo tanto al juez de primera instancia como a la judicatura de segunda instancia. Cabe precisar que, en casos previos, esta Corte ya ha analizado vulneraciones de derechos en decisiones judiciales que no han sido expresamente identificadas como el objeto de la acción extraordinaria de protección planteada, siempre que de la argumentación se desprenda claramente la intención de la parte accionante de impugnarlas⁹.
27. En segundo lugar, en cuanto a los problemas jurídicos a resolver, se observa que el accionante señala que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación (artículos 75 y 76 numeral 7 letra l de la Constitución, respectivamente), con fundamento en una misma base fáctica. Así, conforme se observa de la demanda y de la sección 3.1. *ut supra*, su argumentación se dirige a cuestionar un vicio de incongruencia frente a las partes¹⁰, ante la presunta falta de contestación por parte de las judicaturas accionadas de argumentos que, a su juicio, resultaban relevantes para la resolución de la acción de protección presentada. Según la sentencia 889-20-JP/21, “*en los casos en que, con el mismo argumento, se considere la violación de la tutela judicial efectiva y de una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso correspondiente que tiene desarrollo específico en la Constitución*”. Por tanto, la Corte analizará este cargo, en las sentencias de primera y segunda instancia, únicamente a través de la referida garantía específica del debido proceso¹¹.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2048-15-EP/20 de 28 de octubre de 2020, párr. 16.

¹⁰ De conformidad con la sentencia 1158-17-EP/21 existe 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).

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 134.

28. Por último, de la argumentación presentada se desprende que el accionante alega también la inobservancia de la sentencia No. 375-17-SEP-CC en las decisiones de primera y segunda instancia. Esta Corte ha señalado que la inobservancia de precedentes en el supuesto en el cual los jueces y juezas debiendo aplicar un precedente, no lo hacen, se relaciona con el derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la observancia de precedentes constitucionales permite afianzar este derecho¹². En la presente causa, se identifica que, con base en los argumentos del accionante, nos encontraríamos en este supuesto. De tal manera que, con fundamento en el principio *iura novit curia*¹³, esta Corte analizará dicha alegación a la luz del derecho a la seguridad jurídica.
29. Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional procederá a analizar si las decisiones judiciales impugnadas vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica a través de los siguientes problemas jurídicos:
- 29.1. ¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido una cuestión relevante planteada por el accionante?
- 29.2. ¿Vulneró cada una de las sentencias impugnadas el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de la sentencia No. 375-17-SEP-CC?
- 4.1. ¿Vulneraron las sentencias impugnadas el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incurrir en un vicio de incongruencia frente a las partes al no haber respondido una cuestión relevante planteada por el accionante?**
30. La garantía de motivación se encuentra prevista en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la siguiente forma: “*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*”. Particularmente, sobre la motivación en garantías constitucionales, se debe i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos¹⁴.
31. En concordancia con el párrafo 27 *ut supra*, el análisis en el presente caso se enfocará en el vicio de incongruencia frente a las partes en función de los argumentos del accionante. La Corte ha explicado que existe incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párrs. 41-46; No. 2971-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párrs. 31-37; y, No. 487-16-EP/22 de 13 de abril de 2022, párr. 17.

¹³ De conformidad con los artículos 19 inciso segundo y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial y 4.13 de la LOGJCC.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párrs. 102-103.2.

fundamentación jurídica 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 (incongruencia frente al Derecho)¹⁵.

32. En el caso que nos ocupa, el accionante sostiene que las sentencias impugnadas no se pronunciaron sobre la estabilidad laboral reforzada a la que tendría derecho con fundamento en su enfermedad, leucemia mieloide crónica, y su situación de discapacidad. Esto, a su juicio, resultaba relevante pues habría impedido que se le desvincule laboralmente del GAD de Durán. Al respecto, esta Corte encuentra que la referida argumentación podría incidir significativamente en el ámbito de la decisión de la acción de protección de origen, al punto que tendría la potencialidad de resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta otorgada por las judicaturas accionadas¹⁶. De ahí que esta Corte analizará si en las sentencias impugnadas existió un vicio de incongruencia frente a las partes por no haberse pronunciado respecto de este argumento del accionante.

4.1.1. Sobre la sentencia de segunda instancia

33. La Corte observa que, en el considerando tercero de la sentencia de segunda instancia, se menciona la alegación del accionante sobre la estabilidad laboral reforzada de la que a su juicio es beneficiario:

*3.2.-) Consta de fs. 33 a 43 obra la demanda de Acción de Protección interpuesta por Robinson Alfredo Orellana Parra, quien menciona: '... fui despedido de mi puesto de trabajo mencionando en el memorándum GADMCD-A-2019-153-M [...] separándome no solo de mi puesto de trabajo sino destruyendo la estabilidad laboral reforzada de la cual tengo derecho debido a la enfermedad catastrófica por la que estoy atravesando y que por consiguiente, me hace merecedor a una especial protección en cuanto a mi estabilidad laboral conforme lo señala la SENTENCIA No. 375-17-SEP-CC CASO No. 0526-13-EP-DE (sic) LA CORTE CONSTITUCIONAL, despido que, además de impedirme generar los recursos necesarios para subsistir, me impide seguir continuando con mi tratamiento contra el Cáncer [...]'*¹⁷ (mayúsculas del original).

34. A su vez, en la sentencia de segunda instancia se mencionan los alegatos realizados en audiencia y se resume la intervención del abogado del accionante en la cual se hizo referencia a la enfermedad de leucemia que padecía el accionante y a la condición de discapacidad del mismo:

el municipio tenía conocimiento de esta enfermedad catastrófica con esto decidió despedirle, no reconociendo lo que establece la Corte Constitucional ni la de los Derechos Humanos [...], tenemos una resolución de la corte constitucional que señala, que las personas que tienen una enfermedad catastrófica gozan de una estabilidad laboral y una especial protección y no podrán ser separados

¹⁵ *Íd.*, párr. 86.

¹⁶ *Íd.*, párr. 87.

¹⁷ El extracto citado es parte de la sentencia emitida por la Sala accionada.

de su trabajo [...], las resoluciones de la corte constitucional manifiesta sobre las personas con la con enfermedad catastrófica el municipio hizo más fácil y lo despidió [...] (sic general).

35. Por su parte, en el considerando cuarto de la sentencia de segunda instancia, la Sala accionada realiza sus consideraciones sobre el caso concreto y, en lo principal, señala:

[...] se toma en cuenta el memorándum No. GADMCD-A-2019-153-M, en el que se notifica la finalización de la relación laboral, la cual está debidamente motivada amparada en el art. 146 del Reglamento General a la [LOSEP] [...]. Siguiendo con el análisis no se evidencia que se hayan violado los Derechos Constitucionales alegados por el accionante, así también se comprueba que la decisión por la cual los accionados decidieron terminar la relación laboral se encuentra debidamente motivada, por lo tanto, la acción presentada no ha sido demostrada, dejando en consideración que el señor pueda impugnar el acto administrativo en la vía correspondiente. [...] Que lo deducido por el accionante no está en los supuestos señalados en los artículos 40 y 41 de la [LOGJCC] [...]. Su acción está incurso en los supuestos del artículo 42 numerales 1 y 4 ibídem, lo que la hace improcedente. 4.10.-) Así también, el suscrito no encuentra, una vez realizado un análisis de los recaudos procesales puestos a conocimiento, así como, los hechos expuestos por lo sujetos procesales, que durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador seguido en contra de ROBINSON ALFREDO ORELLANA PARRA se le haya violentado alguno de los derechos fundamentales [...] (sic general).

36. La Corte Constitucional ha establecido que “[p]ara que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes”¹⁸. De igual manera, la LOGJCC establece la motivación como un deber primordial de los jueces en tanto tienen “la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene[n] la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”¹⁹.

37. De la revisión íntegra de la sentencia de segunda instancia, esta Corte no verifica una respuesta de la Sala accionada frente al argumento relevante del accionante en su acción de protección relativo a su enfermedad y condición de discapacidad, y que por dichas condiciones, a su criterio, sería beneficiario de estabilidad laboral reforzada dentro de la institución demandada. Al contrario, la sentencia de segunda instancia, se limita de forma general, a determinar que no existe vulneración de derechos y centra su argumentación en que el GAD de Durán actuó bajo sus competencias y que el acto impugnado se encuentra motivado.

38. Si bien el juez de la Sala accionada Henry Wilmer Morán Morán, en su informe presentado el 9 de noviembre de 2020 ante la Corte Constitucional, menciona los motivos por los cuales la sentencia No. 375-17-SEP-CC, a su juicio, no sería aplicable ni similar a la acción de protección

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41.

¹⁹ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4, numeral 9.

de origen, así como también las razones por las que no se habría considerado la enfermedad del accionante²⁰, estas razones no se encuentran expuestas en la sentencia de segunda instancia, la cual es el objeto de la presente acción extraordinaria de protección.

39. En consecuencia, la Corte observa que la sentencia no cumplió la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestos durante el proceso por parte del accionante. Es decir, la sentencia incurre en un vicio de incongruencia frente a las partes, lo cual vulnera la garantía de motivación. Una vez que se ha verificado la vulneración referida en la sentencia de segunda instancia, para este caso concreto, corresponde continuar el análisis respecto de la decisión de primera instancia.

4.1.2. Sobre la sentencia de primera instancia

40. Al revisar la sentencia de primera instancia, se observa que el abogado del accionante, en la audiencia ante la judicatura de primer nivel, manifestó, en lo principal, que:

mi defendido padece de una Leucemia crónica, consta la documentación en el expediente donde Solca establece que mi defendido padece de cáncer, de fecha 23 noviembre del 2018 donde señala que mi defendido padece cáncer de igual manera en el IESS señala que mi defendido sufre de cáncer que es una enfermedad catastrófica y manifiesta el tratamiento que debe seguir de igual manera consta el carnet de discapacidad de mi defendido el municipio tenía conocimiento de esta enfermedad catastrófica con esto decidió despedirle, no reconociendo lo que establece la Corte Constitucional ni la de los Derechos Humanos, mi defendido debe tomar pastillas que debe gastar cerca de dos mil dólares cuando se encontraba asegurado les daba de manera gratuita por parte de la seguridad social, ahora que no se encuentra afiliado debe pagar casi dos mil dólares, tenemos una resolución de la corte constitucional que señala, que las personas que tienen una enfermedad catastrófica gozan de una estabilidad laboral y una especial protección y no podrán ser separados de su trabajo [...]]²¹ (sic).

41. Esta Corte observa que, en su parte pertinente, la sentencia de primera instancia, en el considerando quinto, respecto de las consideraciones para el caso concreto, se señaló lo siguiente:

De lo argumentado, por las partes procesales, se logra establecer que el acto administrativo por el cual se propuso esta acción constitucional, es una decisión de terminar de manera unilateral un contrato de servicios ocasionales suscrito el 21 de agosto de 2014 entre la Ing. Alexandra Manuela

²⁰ A saber, que “al momento de la revisión de los recaudos procesales [...] no consta que el accionante, [...], haya comunicado de alguna forma al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Durán de que se encontraba inscrito formalmente como una de las personas con Capacidades Reducidas al poseer una carnet del CONADIS, por lo que al notificársele [...] con el Memorandum N° GADMCD-2019-153-M de fecha 21 de junio del 2019 [...] se desconocía de su estado como persona [con discapacidad] debidamente registrada por el CONADIS” (sic).

²¹ La transcripción de la audiencia fue realizada en la sentencia del juez de primera instancia. Esta Corte constata además que en la demanda de acción de protección de origen, el accionante se refirió al argumento de que en virtud de su enfermedad no podía ser separado de su trabajo.

Arce Plúas, en calidad de Alcaldesa del [GAD de Durán] [...] (de ese entonces) y el accionante [...], cuya terminación se encuentra prevista en el art. 146 literal f) del Reglamento de la [LOSEP], así se encuentra estipulado en la cláusula décima primera del contrato ocasional referido. Lo que deviene en una decisión administrativa aplicando una norma vigente y debidamente estipulada contractualmente en legal y debida forma, sin que se observe vulneración de derecho Constitucional alguno toda vez que: 1.- el accionado actuó con competencia; y, 2.- la decisión emitida cumple con los requisitos de motivación, es decir se está justificando en debida forma los fundamentos de la decisión, de tal forma que la parte que se siente afectada de la misma, conoce los motivos específicos por las que se la ha emitido.- A más de ello, el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial, no habiéndose demostrado que esta vía no es adecuada ni eficaz.-

42. De lo expuesto, esta Corte identifica que, a pesar de la alegación realizada por el accionante respecto a su enfermedad, discapacidad y la estabilidad laboral reforzada de la que a su juicio es beneficiario, la sentencia de primera instancia tampoco realizó pronunciamiento alguno al respecto. Por el contrario, la sentencia en análisis, de manera general, determina que no existe vulneración de derechos y centra su argumentación en que el GAD de Durán actuó bajo sus competencias y que el acto impugnado se encuentra motivado.
43. Aun cuando el juez de primera instancia, en su informe motivado presentado el 10 de noviembre de 2020 ante la Corte Constitucional, señaló que en el expediente “*no obra evidencia alguna de que el accionado, el [GAD de Durán], haya tenido conocimiento al momento de dar por terminado el contrato ocasional de trabajo, del estado de salud del accionante, o que éste haya hecho conocer a su empleador el diagnóstico de cáncer [...]*”, esto no se encuentra expuesto en la sentencia que emitió y que es objeto de esta acción extraordinaria de protección.
44. A la luz de lo anterior, se concluye que la sentencia de primera instancia incurre en un vicio de incongruencia frente a las partes y, como consecuencia, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
45. Finalmente, en relación con las actuaciones judiciales analizadas en este caso, se considera pertinente mencionar que las judicaturas que conocen acciones respecto de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria deben pronunciarse sobre los cargos relevantes planteados en cada caso pues en última instancia las juezas y los jueces tienen la obligación de instrumentar sus derechos atendiendo al caso en concreto, sin pretender establecer criterios generales de aplicación.

4.2. ¿Vulneró cada una de las sentencias impugnadas el derecho a la seguridad jurídica por inobservancia del precedente contenido en la sentencia No. 375-17-SEP-CC?

46. El artículo 82 de la CRE reconoce que el derecho a la seguridad jurídica se “*fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”.

47. En el caso bajo análisis, el accionante considera que en las decisiones jurisdiccionales impugnadas se habría inobservado la sentencia No. 375-17-SEP-CC emitida dentro de la causa No. 526-13-EP, pues, a su parecer, de acuerdo con la sentencia referida no podía haber sido separado de su lugar de trabajo en consideración de que padece una enfermedad catastrófica.
48. En función de lo alegado en el caso en concreto, es pertinente señalar que al tratarse de la supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia, la Corte ha señalado que esto constituye en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica²². En esa línea de ideas, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en sentido estricto²³; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes²⁴.
49. La Corte observa que la sentencia No. 375-17-SEP-CC se originó en la acción extraordinaria de protección No. 526-13-EP presentada por César Einsteins Nogaes Mena en contra de la sentencia expedida el 5 de febrero de 2013 por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección No. 1097-2012. En dicha sentencia, además de declarar la vulneración de la garantía de motivación, la Corte dictó “*reglas jurisprudenciales*” en favor “*de las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales*”²⁵. Es sobre este punto en específico que el accionante centra su argumentación.
50. Así, el caso No. 526-13-EP se refería a una persona que padecía de una enfermedad profesional, es decir, una enfermedad generada “*como consecuencia de la actividad laboral que desempeñaba*”²⁶ y se fundamentó en que el accionante de dicha causa alegó “*haber sido separado de su lugar de trabajo y padecer enfermedades profesionales, causadas de manera*

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1797-18-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

²³ De acuerdo a la sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24, un precedente en sentido estricto es el núcleo (es decir, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión, que está compuesto por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica) de la *ratio decidendi* (el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido) de una decisión jurisdiccional que ha sido elaborado interpretativamente por el decisor y no meramente tomado del Derecho preexistente. De tal manera que no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor.

²⁴ Como referencia se puede revisar la sentencia No. 487-16-EP/22 de 13 de abril de 2022.

²⁵ Al respecto, se puede considerar que el artículo 234 del Reglamento a la LOSEP prescribe que las enfermedades profesionales son aquellas afecciones agudas o crónicas que tengan probada relación de causa efecto entre el trabajo desempeñado y la afección resultante o por causa de este, en la o el servidor que podrían producirle incapacidad o muerte, de conformidad con las normas que regulan la seguridad social. Asimismo, el artículo 349 del Código del Trabajo define a las enfermedades profesionales como las afecciones agudas o crónicas causadas de una manera directa por el ejercicio de la profesión o labores que realiza el trabajador y que producen incapacidad.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 375-17-SEP-CC de 22 de noviembre de 2017, caso No. 526-13-EP, pág. 29.

directa por las labores realizadas en los años de trabajo para [la institución accionada]”²⁷. En dicha sentencia se verificó que la enfermedad que padecía el accionante de la causa No. 526-13-EP se trató “de una enfermedad profesional contraída en el desempeño de sus actividades laborales [...], enfermedad que se encuentra catalogada en la Recomendación de la OIT como enfermedad profesional”²⁸.

51. En cuanto al primer elemento mencionado en el párrafo 48 *ut supra*, se observa que, producto de la interpretación del sistema jurídico preestablecido, la Corte planteó las siguientes reglas:

i) Las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales gozan de un principio de estabilidad laboral reforzada merecedores de una especial protección; en tal virtud, no podrán ser separados de sus labores en razón de su condición de salud;

ii) Las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales que fueren separadas de sus labores, se presume prima facie como violatoria de los derechos constitucionales, por fundarse en criterios sospechosos, a menos que el empleador funde en una causa objetiva-razones válidas y suficientes que justifiquen de manera argumentada y probatoria ante la autoridad competente que no se trata de un despido que se funda en un criterio sospechoso; y,

iii) Bajo ningún motivo el empleador podrá justificar la terminación de relaciones laborales fundado en argumentos que se agote en el rendimiento de las actividades laborales del empleado portador de enfermedades profesionales, pues, el deterioro físico y psicológico que influye en el desempeño de las actividades laborales es propio de una enfermedad de esta naturaleza. Por ello, los trabajadores que padecen enfermedades profesionales deberán tener acceso a la reubicación laboral en su medio de trabajo cuando el desempeño de sus actividades se vea mermado por su condición de salud²⁹.

52. De la revisión del proceso y el expediente de la acción de protección de origen, esta Corte no constata que el accionante haya alegado que su enfermedad, leucemia mieloide crónica, fue una consecuencia del desempeño de sus actividades laborales³⁰. Incluso, durante la audiencia pública celebrada en la presente causa, el abogado del accionante mencionó que “*no sabemos todavía si la enfermedad puede ser hereditaria porque el señor Robinson no tiene los recursos para realizarse los exámenes*” y que su madre tuvo diabetes. Asimismo, aclaró que la discapacidad del accionante se debe a la enfermedad catastrófica.

53. De tal manera que esta Corte no encuentra que las judicaturas accionadas hayan inobservado la sentencia No. 375-17-SEP-CC pues el caso resuelto en aquella decisión es distinto al planteado

²⁷ *Íd.*, pág. 31.

²⁸ En la sentencia también se mencionó que “*En el presente caso se puede observar que el trabajador separado de sus actividades laborales padece de una enfermedad catastrófica, como causa de su actividad profesional, debidamente certificada y reconocida expresamente por parte de la propia empresa empleadora [...]*”.

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 375-17-SEP-CC de 22 de noviembre de 2017, caso No. 526-13-EP, pág. 42:

³⁰ En la audiencia pública celebrada ante la Corte Constitucional, en atención a la pregunta realizada por la jueza constitucional sustanciadora respecto a la relación entre la enfermedad catastrófica y sus actividades laborales, aun cuando el accionante señaló que no se trata de una enfermedad congénita, se limitó a afirmar aquello sin que haya presentado argumentación sobre cómo sus actividades laborales pudieron ser el origen de su enfermedad catastrófica.

por el accionante en una circunstancia o propiedad relevante, esto es, el origen de la enfermedad catastrófica. Así, en el caso de la sentencia alegada como inobservada, la enfermedad tiene un origen profesional, mientras que el caso del hoy accionante, se trata de una enfermedad catastrófica no originada en el ámbito del trabajo. Como consecuencia, no se verifica una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en los términos planteados por el accionante, dado que la sentencia referida no resulta aplicable al caso bajo análisis por no compartir las mismas propiedades relevantes, según el presupuesto (ii) del párrafo 48 *ut supra*.

54. Toda vez que la Corte Constitucional determinó que ambas decisiones judiciales impugnadas vulneraron la garantía de motivación y considerando que la presente causa tiene origen en una garantía jurisdiccional constitucional, a continuación la Corte decide, de oficio, verificar si se cumplen los presupuestos excepcionales para realizar un examen de mérito.

5. Presupuestos para el control de mérito

55. 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 constitucional.
56. 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 sentencia No. 176-14-EP/19: (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 nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.
57. Con relación al primer presupuesto (i), en la sección 4.1. *ut supra*, esta Corte determinó que en las sentencias de primera y segunda instancia, las judicaturas accionadas vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por lo que el primer requisito se encuentra satisfecho. Una vez determinada la existencia de la violación a la garantía de motivación, se determina que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario podrían constituir una vulneración de derechos que no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales inferiores, pues el caso se refiere a la desvinculación del cargo de una persona perteneciente a grupos de atención prioritaria, sin consideración de su supuesta protección especial, por lo que

se cumple el segundo presupuesto (ii). Respecto al tercer presupuesto (iii), se constata que el caso no ha sido seleccionado por esta Corte para su revisión³¹.

58. En cuanto al cuarto presupuesto (iv), esta Corte considera que el caso comporta gravedad y se advierte una posible inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo, por ejemplo en los casos 258-15-SEP-CC y 80-13-SEP-CC, en relación con la protección especial y reforzada de las personas que pertenecen a un grupo de atención prioritaria. A su vez, la Corte ha señalado que la gravedad de un caso puede determinarse, entre otros elementos, “*por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte*”³². En el presente caso, la Corte encuentra que la presunta víctima pertenece a un grupo de atención prioritaria según la Constitución y se encuentra en condición de vulnerabilidad, pues sufre de una enfermedad catastrófica, consecuencia de la cual, también posee discapacidad física. Por tanto, la gravedad del caso está dada principalmente por la doble condición de vulnerabilidad del accionante que acudió a la justicia constitucional buscando la protección de sus derechos. Esto, considerando la intensidad del daño que podría existir en el ejercicio del derecho al trabajo del accionante por su desvinculación del GAD de Durán sin considerar la protección prioritaria que una persona con enfermedad catastrófica y con discapacidad requeriría.
59. Una vez que se ha determinado que el presente caso cumple con los presupuestos referidos, esta Corte procederá a analizar el mérito del mismo.

6. Acción de protección

6.1. Alegatos de los sujetos procesales

6.1.1. Fundamentos del accionante

60. El accionante impugna el memorando No. GADMCD-A-2019-153-M de 21 de junio de 2019 emitido por el GAD de Durán con el cual se dio por terminado su contrato de servicios ocasionales. Sobre la base de lo anterior, el accionante alega la vulneración de sus derechos al trabajo en relación con la protección especial y reforzada, y a la seguridad social; debido a la terminación de su contrato de servicios ocasionales. Adicionalmente, alega que se vulneraron sus derechos a la salud, a la vida digna y al debido proceso en la garantía de motivación.
61. El accionante centra su demanda de acción de protección en que la terminación de su relación laboral habría destruido “*la estabilidad reforzada de la cual tengo derecho debido a la enfermedad catastrófica por la que estoy atravesando y que por consiguiente, me hace merecedor a una especial protección en cuanto a mi estabilidad laboral conforme lo señala la SENTENCIA No 375-17-SEP-CC [...], despido que, además de impedirme generar los recursos*

³¹ Conforme se verifica del sistema automatizado de la Corte Constitucional.

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 57.

necesarios para subsistir, me impide seguir continuando con mi tratamiento contra el Cáncer [...]”. A su vez, menciona que el GAD de Durán debió “antes de despedirme, considerar mi condición de discapacidad [...]”. El accionante sostiene además que su enfermedad fue diagnosticada “el 23 de noviembre del 2018” y al ser “despedido de manera injustificada, me quedo sin la posibilidad de seguir generando los recursos necesarios para subsistir [...]”. Añade que “conforme consta en el documento impreso del Certificado de Aportaciones del [IESS] de fecha 11 de septiembre del 2019, venía prestando mis servicios para el [GAD de Durán] desde el 21 de Agosto del 2014 en calidad de Servidor Público [...]”.

62. En cuanto al derecho al trabajo y la garantía de motivación, el accionante menciona que se vulneran pues se desconocen las reglas jurisprudenciales de la sentencia No. 375-17-SEP-CC, “dado que dicho despido no está fundado en una causa objetiva” ni contiene “razones válidas y suficientes que justifiquen de manera argumentada los motivos por los cuales el Director General Administrativo me despidió [...] en conformidad con [...] la SENTENCIA No 375-17-SEP-CC [...]”. Sobre el derecho a la seguridad social, el accionante afirma que con su aviso de salida del IESS, “es muy difícil continuar con el Tratamiento Oncológico Integral debido a los altos costos que este genera”. Respecto al derecho a la salud, el accionante sostiene que “basta con afectar a algunos [derechos] [...] para que la salud se vea afectada directamente”. En cuanto al derecho a la vida digna, el accionante afirma que éste se encuentra amenazado como consecuencia de la vulneración de los derechos al trabajo, seguridad social y salud.
63. Adicionalmente, en la audiencia celebrada ante este Organismo, el accionante hizo mención al artículo 58 de la LOSEP señalando que trabajó para el GAD de Durán con un contrato de servicios ocasionales por aproximadamente cinco años por lo que se puede “señalar [...] que tenía [...] un contrato permanente”. Al respecto, hizo referencia a la sentencia No. 258-15-SEP-CC respecto de cómo se debe interpretar el artículo *ibídem*. También señaló que incluso el GAD de Durán debía otorgarle un nombramiento provisional previo a celebrar un concurso de méritos y oposición.
64. Sobre la base de lo expuesto, el accionante solicita la reparación frente a la presunta vulneración de sus derechos.

6.1.2. Fundamentos de la entidad accionada, GAD de Durán

65. El GAD de Durán, en la audiencia celebrada ante el juez de primera instancia, señaló que el acto administrativo impugnado cumplió con los artículos 58 de la LOSEP y 146 literal f) de su Reglamento. Además, añadió que, de conformidad con el artículo 173 de la Constitución, “los actos administrativos pueden ser impugnados en la vía administrativa”. Agregó que el acto administrativo está motivado conforme los artículos 100 y 101 del Código Orgánico Administrativo y que el accionante debía impugnarlo en la vía administrativa.
66. Ante este Organismo, en escrito presentado el 30 de mayo de 2022, el GAD de Durán sostuvo que dentro del expediente del accionante que se encuentra en su Dirección de Talento Humano

consta un escrito de 30 de abril de 2019, presentado por el accionante a la ex alcaldesa del GAD de Durán, en el cual solicita que se le cambie de puesto en su trabajo por encontrarse con problemas de salud. Asimismo, indica que en el expediente de la Dirección de Talento Humano no consta copia del carnet de discapacidad que el accionante alega haber presentado.

6.2. Hechos probados

- 67.** Esta Corte ha sostenido que, en los procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados se realiza con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, subsidiariamente el Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y el Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”). En particular, ha señalado que, ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse con base en las normas generales fijadas en el artículo 164 del COGEP, según el cual, las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Adicionalmente, según los artículos 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP, deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran. De acuerdo con el artículo 163 numeral 1 del COGEP, no requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria³³.
- 68.** Cuando se trata de garantías jurisdiccionales presentadas en contra de entidades públicas, la carga de la prueba se invierte, y son las instituciones públicas las que deben demostrar que lo alegado por la parte accionante no ha sucedido, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. Lo mismo sucede si las entidades públicas no suministran la información requerida.
- 69.** La Corte ha determinado que en esta materia se acepta una mayor flexibilidad en la forma de actuar los medios probatorios y se aceptan categorías e instituciones probatorias más amplias que en los procesos ordinarios. Esto debido a que el procedimiento en el que se conoce vulneraciones de derechos debe ser sencillo, rápido y eficaz, pues tales vulneraciones son de tal magnitud que para su verificación debe bastar con una actividad probatoria razonablemente flexible³⁴.
- 70.** En suma, en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:
- 70.1.** En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43; No. 2951-17-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94 y; No. 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, párrs. 76-74.

³⁴ *Ibíd.*

(i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

70.2. Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.

70.3. El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de **mayor probabilidad**: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.

70.4. Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.

70.5. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas³⁵.

71. Con base en lo mencionado, esta Corte encuentra que los siguientes son hechos no controvertidos por las partes y pueden darse por ciertos:

71.1. El accionante padece de leucemia mieloide crónica, enfermedad catastrófica³⁶ y posee discapacidad física del 30%³⁷.

71.2. El accionante celebró un contrato ocasional el 21 de agosto de 2014³⁸ con el GAD de Durán, desempeñando el puesto de “*seguridad para la Alcaldía*” así como conductor de la exalcaldesa de Durán, Alexandra Arce Plúas, en el grupo ocupacional “*servidor público*”

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ Conforme se desprende de las fojas 28-30 del expediente de la judicatura de primera instancia, el accionante fue diagnosticado con leucemia mieloide crónica c921. Los documentos revisados son: i. comunicación No. 2018-302-DF-FC-Conv de 23 de noviembre de 2018, firmada por la jefa de facturación y convenios de SOLCA en la cual se señala que el accionante tiene leucemia mieloide crónica c921 y que se trata de una enfermedad catastrófica; ii. formulario de referencia, derivación, contra referencia y referencia inversa de 24 de noviembre de 2018, firmado por Francisca Ramírez, médica tratante, en la cual se observa el cuadro clínico del accionante y se concluye que requiere tratamiento oncológico integral; y, iii. evaluación médica del accionante de 17 de abril de 2019, firmada por Azucena Verduga, médica tratante de hematología, de la cual se observa que se determina que el accionante inicia su tratamiento con nilotinib sólido oral y se mantiene asintomático.

³⁷ A foja 31 del expediente de la judicatura de primera instancia se encuentra la copia de su carné de discapacidad. A su vez, el accionante afirmó en la audiencia celebrada ante este Organismo que el carnet de discapacidad fue otorgado a causa de su enfermedad catastrófica.

³⁸ La cláusula décima del contrato señala que el contrato rige desde el “15 de mayo del 2014”.

de apoyo 4”, y con una remuneración mensual unificada de \$733,00. Existió un solo contrato³⁹.

71.3. El 2 de mayo de 2019, el accionante presentó una petición al GAD de Durán en la cual solicitó un cambio de puesto de trabajo debido a que tenía problemas de salud⁴⁰ y el 7 de mayo del mismo año, se le comunicó que “*por necesidad institucional*” a partir del 8 de mayo de 2019 “*deberá prestar contingente en la Dirección General de Justicia, Vigilancia y Cuerpo de Agentes de Control Municipal, desempeñando las funciones inherentes al cargo de Delegado*”⁴¹. Sin perjuicio de aquello, no se verifica que se haya celebrado otro contrato.

71.4. El 21 de junio de 2019, se emitió el memorando No. GADMCD-A-2019-153-M, expedido por el director general administrativo del GAD de Durán, con el cual se da por terminado el contrato ocasional “*de conformidad a lo estipulado en el Art. 146 de (sic) Reglamento General Orgánica de Servicios Públicos, literal f) [...] (sic)*”⁴².

72. Ahora bien, esta Corte encuentra que existe controversia respecto a los siguientes enunciados fácticos: el accionante afirma que (1) el GAD de Durán conocía de su discapacidad previo a la terminación de su contrato y (2) el GAD de Durán conocía de su enfermedad catastrófica previo a la terminación de su contrato. Mientras que, la entidad afirma que no tuvo conocimiento de ninguna de estas dos condiciones. Corresponde entonces analizar las pruebas presentadas por ambas partes para determinar si estos enunciados pueden ser considerados como verdaderos.

73. Respecto al hecho controvertido 1 –relativo a si el GAD de Durán conocía de la discapacidad del accionante previo a terminar su contrato– del acervo probatorio se desprende lo siguiente:

73.1. El accionante ha incorporado un documento en el que se observa que, el 28 de abril de 2019, la Dirección de Talento Humano del GAD de Durán recibió una copia de su carnet de discapacidad⁴³, de manera previa a la notificación de la terminación laboral⁴⁴.

³⁹ Esto en función de los siguientes documentos: A fojas 5-8 del expediente constitucional de primera instancia, el accionante presentó el contrato de servicios ocasionales No. DTHDO-2014-003 celebrado con el GAD de Durán. A su vez, a fojas 9-12, se encuentra una impresión del sistema del IESS sobre las aportaciones realizadas por el GAD de Durán respecto del accionante entre junio de 2014 y junio de 2019. Además, a foja 16 del referido expediente consta la credencial del accionante como “seguridad para alcaldía” en el GAD de Durán. En la audiencia celebrada ante este Organismo, el accionante afirmó que se desempeñaba como chofer.

⁴⁰ Conforme lo ha manifestado tanto el GAD de Durán en escrito de 30 de mayo de 2022 y como mencionó el accionante en la audiencia pública celebrada ante este Organismo.

⁴¹ Conforme el memorándum No. GADMCD-A-2019-483M de 7 de mayo de 2019 suscrito por la ex alcaldesa de Durán para el accionante.

⁴² A foja 17 del expediente de primera instancia se encuentra una copia del documento referido firmado por Miller Eusebio Sáenz Romero, director general administrativo del GAD de Durán.

⁴³ Conforme se verifica en el sistema automatizado de la Corte Constitucional del anexo presentado en escrito de 13 de mayo de 2022 por parte del accionante.

⁴⁴ Cabe precisar que sobre este documento el GAD se pronunció en su escrito de 30 de mayo de 2022 en función de la providencia de 16 de mayo de 2022 emitida por la jueza constitucional sustanciadora.

- 73.2.** Por su parte, el GAD de Durán se limitó a afirmar que la copia del carnet de discapacidad “no se encuentra dentro del expediente de la Dirección de Talento Humano”, sin presentar prueba alguna que sustente su afirmación. Tampoco ha incorporado al proceso ningún otro elemento probatorio destinado a desvirtuar este hecho controvertido.
- 74.** Aplicando el estándar de prueba de mayor probabilidad, la Corte encuentra que la prueba documental aportada por el accionante hace que sea razonablemente más probable que el hecho controvertido sí haya ocurrido. Por tanto, el estándar de prueba se encuentra satisfecho y la Corte considera probado que la entidad demandada conocía de la discapacidad del accionante previo a la terminación de su contrato.
- 75.** Por otro lado, respecto al hecho controvertido 2 –relativo a si el GAD de Durán conocía de la enfermedad catastrófica de leucemia mieloide crónica que padecía el accionante previo a terminar su contrato– del acervo probatorio se desprende lo siguiente:
- 75.1.** El accionante no ha aportado elementos probatorios que permitan concluir que la entidad demandada sí conocía de la enfermedad catastrófica.
- 75.2.** La entidad demandada ha incorporado como prueba documental un escrito suscrito por el accionante el 30 de abril de 2019, dirigido a “*Alexandra Arce Plúas; ex alcaldesa del [GAD de Durán] [...] en donde manifiesta ‘Me dirijo a usted con el debido respeto para solicitar se me conceda cambio de puesto en mi trabajo, por encontrarme con problemas de salud’*”⁴⁵.
- 75.3.** No existen otros elementos probatorios relevantes para determinar la ocurrencia de este hecho controvertido.
- 76.** De lo anterior, se observa que la única prueba documental relevante demuestra que la persona accionante puso en conocimiento de la entidad que tenía problemas de salud. Pero, esto no permite concluir que la entidad estaba al tanto de que la condición de salud del accionante implicaba el padecimiento de una enfermedad catastrófica. Por lo anterior, la Corte debe concluir que existe insuficiencia probatoria para determinar este hecho. Ante la insuficiencia probatoria, corresponde verificar si es aplicable la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC.
- 77.** Como se señaló en el párrafo 70.1 *ut supra*, la regla de la carga de la prueba debe aplicarse cuando (i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria. En este caso, la

⁴⁵ En el documento referido, se observa que fue recibido el 2 de mayo de 2019 por el GAD de Durán y se encuentra escrita la siguiente leyenda “02/05/2019 Ma. Virginia Cambio de puesto con delegado de DJVCAM” junto con dos firmas, las cuales no es posible advertir a quién corresponden ni tampoco esto ha sido mencionado en el escrito presentado.

Corte verifica el primer elemento, pues el GAD no ha cumplido su carga de desvirtuar este hecho controvertido.

78. En cuanto al segundo elemento, no existen otros elementos de convicción que apunten a la conclusión contraria. Así, se observa que en el acervo probatorio constan documentos emitidos en noviembre de 2018, detallados en la nota al pie 36 *ut supra*, respecto del diagnóstico de la enfermedad catastrófica del accionante. Posteriormente, el 28 de abril de 2019, la Dirección de Talento Humano del GAD de Durán recibió una copia del carnet de discapacidad del accionante y, subsiguientemente, el accionante presentó la solicitud suscrita el 30 de abril de 2019 pidiendo un cambio de puesto. Acto seguido, el GAD de Durán, el 21 de junio de 2019, desvinculó al accionante. Esta Corte no puede dejar de observar que, tomando en consideración de manera cronológica los eventos referidos, además de lo ya señalado en el párrafo previo, el GAD de Durán señaló de manera categórica que no conocía de ninguna de las condiciones del accionante a pesar de que es claro, conforme el párrafo 73.1 *ut supra*, que recibió una copia del carnet de discapacidad.
79. Como consecuencia, se cumplen los dos supuestos y corresponde que la Corte aplique la regla de la carga de la prueba y presuma como cierto el hecho controvertido 2: el GAD de Durán sí conocía de la enfermedad catastrófica del accionante antes de terminar su contrato ocasional.

6.3. Análisis del mérito del proceso originario

80. De la revisión de la demanda de acción de protección se observa que el accionante sostiene como principal argumento que tiene derecho a la protección laboral especial y reforzada en razón de que padece una enfermedad catastrófica, y a consecuencia de esta última también tiene una discapacidad física. Por lo que, a su criterio, no se podía concluir su contrato bajo el supuesto de terminación unilateral por parte de la autoridad nominadora dada su pertenencia a grupos de atención prioritaria. A su vez, agrega que la continuación de su contrato ocasional le habría generado una especie de garantía de permanencia laboral en la institución.
81. El accionante en su demanda de acción de protección alegó la vulneración de sus derechos al trabajo, a la seguridad social, a la salud, al debido proceso en la garantía de motivación y a la vida digna. Esta Corte reconoce que podría existir una relación estrecha entre los derechos a la protección especial y reforzada y el derecho al trabajo con los derechos a la seguridad social, a la salud y vida digna, no obstante, es preciso reiterar que la Corte identifica que varios de los derechos cuya vulneración se alega se fundamentan en los mismos cargos y tienen lugar a raíz del mismo acto de la autoridad pública accionada, esto es la terminación de la relación laboral. Así, las alegaciones del accionante comparten un mismo núcleo argumentativo dirigido a fundamentar una presunta vulneración del derecho a la protección especial en el marco del ejercicio del derecho al trabajo. En esa línea de ideas, en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte procede a reconducir los argumentos para analizarlos bajo los siguientes problemas jurídicos relativos a la presunta vulneración del derecho a la protección especial y

reforzada del accionante en interdependencia con el derecho al trabajo en relación con (i) su enfermedad catastrófica y (ii) su discapacidad.

82. A su vez, dado que en la sección 4.2. *ut supra*, la Corte Constitucional ya determinó que el precedente contenido en la sentencia No. 375-17-SEP-CC no resulta aplicable al presente caso, no corresponde un pronunciamiento al respecto en esta sección, sin perjuicio de lo cual, nuevamente en aplicación del principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional, así como las y los juzgadores que conocen acciones de protección, pueden aplicar normas y precedentes distintos a los invocados por las partes en un proceso constitucional, de conformidad con el artículo 4 numeral 13 de la LOGJCC⁴⁶.

83. A la luz del análisis de los párrafos previos y las alegaciones del accionante, respondiendo a los argumentos relevantes presentados en el marco de la acción, la Corte Constitucional analizará los siguientes problemas jurídicos:

83.1. ¿Vulneró la actuación del GAD de Durán la protección especial en relación con el derecho al trabajo con respecto a la enfermedad catastrófica del accionante por haberlo desvinculado con base en la sola voluntad de la autoridad nominadora en aplicación de la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP?

83.2. ¿Vulneró la actuación del GAD de Durán la protección especial en relación con el derecho al trabajo con respecto a la discapacidad del accionante por haberlo desvinculado con base en la sola voluntad de la autoridad nominadora en aplicación de la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP?

6.3.1. Derecho a protección especial en el marco del ejercicio del derecho al trabajo

84. El artículo 35 de la Constitución reconoce que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Además, determina que el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

85. A juicio de esta Corte, esta protección especial y reforzada se fundamenta en la situación de vulnerabilidad y los factores de riesgo enfrentados por parte de las personas referidas en el artículo 35 de la Constitución. Esto también atiende a factores de desigualdad que aquellos grupos de la población experimentan y que pueden dificultar el ejercicio de sus derechos. En ese sentido, los grupos de atención prioritaria requieren de la adopción de medidas especiales y reforzadas a fin de hacer posible el pleno goce de sus derechos constitucionales y la inclusión social.

⁴⁶ El numeral 13 del artículo 4 de la LOGJCC prescribe: “13. *Iura novit curia*. - La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

- 86.** En función de lo anterior, el Estado, a través de cada uno de sus organismos e instituciones, tiene la obligación de adoptar distintas medidas de carácter legislativo, de política pública, mecanismos de protección judicial, entre otros, desde un enfoque diferenciado e interseccional, con el fin de atender las necesidades particulares de protección (que están asociadas a su cosmovisión, a sus tradiciones y cultura, a su situación económica y geográfica, entre otras), y reducir progresivamente los obstáculos o barreras que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria⁴⁷.
- 87.** De lo anterior se desprende que el derecho a la protección prioritaria, especial y reforzada se fundamenta, entre otras, en la situación de vulnerabilidad y en la necesidad de corregir la situación estructural de desigualdad y discriminación que enfrentan, en general, las personas que son parte de los grupos de atención prioritaria en el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos, tanto en el ámbito público, como privado, con fundamento en patrones socioculturales de discriminación, prejuicios, preconceptos y estereotipos⁴⁸.
- 88.** Por su parte, la Constitución, en su artículo 33, establece que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El mismo artículo señala que el Estado debe garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas, así como el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. En el mismo sentido, el artículo 325 reconoce el derecho al trabajo, así como todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.
- 89.** El derecho a la protección especial de los grupos de atención prioritaria implica que el Estado, a través de cada uno de sus organismos e instituciones, tiene ciertas obligaciones y debe adoptar medidas reforzadas. En el caso que nos ocupa, corresponde referirse específicamente a las condiciones de enfermedad catastrófica y discapacidad. Entre estas, la Constitución reconoce, por ejemplo, inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad (artículos 47 y 330), políticas de prevención de las discapacidades (artículo 47), atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente, a las personas que sufran enfermedades catastróficas (artículo 50), entre otras⁴⁹.
- 90.** Así, en función de lo expuesto, en el ámbito del derecho al trabajo, una de las manifestaciones de la protección especial se cristaliza a través de un afianzamiento de la estabilidad laboral,

⁴⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 108-14-EP/20 de 9 de junio de 2020, párr. 85.

⁴⁸ Corte IDH, caso Furlan y familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246.

⁴⁹ En el mismo sentido, por ejemplo, el artículo 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece que los Estados deben adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, para las personas con discapacidad, pues a menudo son objeto de discriminación a raíz de su condición.

procurando de esta manera alcanzar un ejercicio pleno de derechos. La Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia la protección especial reforzada, tanto para personas con discapacidad, como para aquellas que tienen una enfermedad catalogada como catastrófica, conforme se analizará a continuación en respuesta a los problemas jurídicos identificados.

6.3.1.1. ¿Vulneró la actuación del GAD de Durán la protección especial en relación con el derecho al trabajo con respecto a la enfermedad catastrófica del accionante por haberlo desvinculado con base en la sola voluntad de la autoridad nominadora en aplicación de la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP?

91. Con base en el artículo 35 de la Constitución, la Corte Constitucional ha determinado que *“las personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad recibirán atención prioritaria y especializada tanto en el ámbito público como en el privado”* y que *“[e]stas personas, además, de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución, tienen derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente”*⁵⁰. En ese sentido, debe considerarse que si se establece una diferencia de trato en razón de la condición médica o enfermedad, dicha diferencia de trato debe hacerse con base en criterios médicos y la condición real de salud tomando en cuenta cada caso concreto, evaluando los daños o riesgos reales y probados, y no especulativos o imaginarios. Esta Corte toma nota que pueden existir barreras sociales derivadas de una enfermedad catastrófica, con lo cual no pueden ser admisibles las especulaciones, presunciones, estereotipos o consideraciones generalizadas sobre las personas con enfermedades catastróficas, particularmente cuando reproducen el estigma en torno a las mismas⁵¹.
92. En el ámbito del derecho al trabajo, si bien no existe una prohibición absoluta para que un empleador o empleadora pueda dar por terminada una relación laboral respecto de una persona portadora de una enfermedad catastrófica, sí se requiere una carga argumentativa mayor que justifique de manera razonable y suficiente que la terminación no obedece a la enfermedad en específico, como, por ejemplo, el rendimiento de actividades del servidor o servidora dado que un deterioro psicológico y físico que puede influir en el desempeño de la actividades laborales, a causa de la enfermedad catastrófica. En este último caso, corresponde que la entidad empleadora reubique a la persona para que pueda desempeñar su trabajo en condiciones aceptables para las partes⁵².

⁵⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 679-18-JP/20 y acumulados de 5 de agosto de 2020, párr. 56. Artículo 50 de la Constitución: *“El Estado garantizará a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas o de alta complejidad el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente”*.

⁵¹ Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, párr. 258.

⁵² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 80-13-SEP-CC de 9 de octubre de 2013, pág. 25.

- 93.** En esa línea de ideas, la Corte encuentra necesario señalar que la separación laboral de un servidor o servidora pública con una enfermedad catastrófica alegándose un desempeño deficiente y poco efectivo podría atender a una forma de discriminación, sobre todo si la desvinculación se realiza cuando se hace pública la condición de la persona trabajadora, esto es, la enfermedad catastrófica. De tal manera que, para cumplir con su carga argumentativa, la entidad empleadora debe aportar razones que demuestren que la separación de una persona con una enfermedad catastrófica obedece a una razón objetiva no relacionada a la enfermedad.
- 94.** Al respecto, resulta pertinente traer a colación que, como parte de los derechos de los servidores y las servidoras públicas, la LOSEP determina que deben mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitados para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrán pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración, salvo el caso de que se acogieran a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto⁵³. En similar sentido, el Código de Trabajo prescribe que el empleador o la empleadora no podrá, en general, dar por terminado el contrato de trabajo por incapacidad temporal para el trabajo proveniente de una enfermedad no profesional del trabajador o la trabajadora, mientras no exceda de un año⁵⁴.
- 95.** Otras formas de manifestación de la protección especial y reforzada para una persona con enfermedad catastrófica podrían implicar: **(i)** prevención de que sea acosada en el ámbito laboral por su condición, **(ii)** permisos necesarios conforme la ley para que pueden realizarse los controles y exámenes médicos necesarios, **(iii)** cambio de funciones para propiciar un mejor desempeño, **(iv)** prohibición de discriminación laboral por padecer de una enfermedad catastrófica, **(v)** prohibición de desmejora de las condiciones de trabajo o **(vi)** prohibición de solicitar certificaciones médicas para efectos de acceder a un puesto de trabajo, entre otras.
- 96.** Para que se activen las obligaciones de los empleadores que derivan de la protección reforzada a las personas con enfermedades catastróficas, resulta necesario que los organismos competentes de la entidad tengan conocimiento, por cualquier medio, de la existencia de esta condición. Así, lo relevante es únicamente que exista el conocimiento de la condición por parte de la entidad, independientemente de si este es comunicado por la propia persona, proporcionado por terceros u adquirido por cualquier otro medio externo. De tal manera que la persona que adolezca de una enfermedad catastrófica puede poner en conocimiento de la parte empleadora aquel particular⁵⁵, a menos que en ejercicio de su derecho a la intimidad opte por no divulgar información de carácter personal, supuesto que no impide que la entidad empleadora pueda tener conocimiento por otro medio, según el caso.

⁵³ LOSEP, artículo 23 letra o).

⁵⁴ Código del Trabajo, artículos 174 y 175.

⁵⁵ Al respecto, por ejemplo, se puede observar a manera ilustrativa el artículo 177 del Código de Trabajo, el artículo 34 del Reglamento a la LOSEP o el artículo 57 letra s) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en relación con la comunicación a la parte empleadora sobre la enfermedad catastrófica.

97. Una vez abordados los estándares jurisprudenciales relacionados con el derecho de protección especial en el marco del derecho al trabajo respecto de personas con enfermedad catastrófica⁵⁶, corresponde aplicarlos a los hechos concretos planteados a la Corte en este caso.
98. De los hechos considerados probados en este caso, expuestos en la sección 6.2. *ut supra*, la Corte considera a los siguientes como relevantes para la resolución del presente problema jurídico:
- 98.1. La persona accionante mantenía una relación laboral con una entidad pública, bajo la modalidad de contrato ocasional, prevista en el artículo 58 de la LOSEP.
- 98.2. La persona accionante padecía una enfermedad catastrófica y la entidad empleadora estaba al tanto de dicha condición.
- 98.3. Fue separada de su cargo por la sola voluntad de la entidad empleadora, con base en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP⁵⁷, sin que el GAD haya expuesto argumento alguno que permita inferir la razón objetiva de separación del cargo del accionante ni tampoco haya demostrado que procuró su reubicación a otro puesto de trabajo⁵⁸.
99. Al contrastar dicho marco fáctico con los estándares generales de protección laboral reforzada a las personas que padecen enfermedades catastróficas desarrollados en los párrafos precedentes, se observa que la entidad demandada estaba al tanto de la enfermedad catastrófica del accionante, por lo que la protección laboral reforzada le impedía terminar el contrato ocasional con base en su sola voluntad. Al contrario, el GAD tenía la obligación de evidenciar razones objetivas que permitan concluir que la separación no se produjo como consecuencia de la enfermedad catastrófica. Si consideraba que dicha enfermedad había repercutido en la capacidad de la persona de desarrollar normalmente sus labores, debía demostrar que procuró su reubicación a un puesto distinto.

⁵⁶ Sin perjuicio de que, por ejemplo, las personas portadoras de VIH o que padecen sida son consideradas parte de una categoría sospechosa de discriminación dado que forman parte de un grupo que se encuentra en desventaja histórica y estructural. Con respecto a la manera en que ser parte de una categoría sospechosa de discriminación incide en el nivel de escrutinio, se puede revisar la sentencia 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párrs. 143-153.

⁵⁷ El artículo 146 del Reglamento a la LOSEP determina: “*Terminación de los contratos de servicios ocasionales.- Los contratos de servicios ocasionales terminarán por las siguientes causales: [...] f) Por terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo [...]*”.

⁵⁸ Si bien se habría realizado un cambio de puesto del accionante, esto solo habría sucedido en el lapso de tiempo entre el 8 de mayo de 2019 y la fecha de la terminación del contrato, esto es el 21 de junio de 2019, con lo cual no se garantizó la reubicación efectiva del accionante sino que de todas maneras se terminó su relación laboral. A su vez, tampoco se verifica que la reubicación, aun por el periodo señalado, haya atendido a las circunstancias particulares del accionante.

100. Por tanto, al haber terminado unilateralmente el contrato ocasional que mantenía con la persona accionante y sin exponer razones objetivas que justifiquen la separación, el GAD incumplió sus obligaciones derivadas de la protección laboral reforzada de las personas que padecen enfermedades catastróficas.

101. Por lo anterior, la Corte debe resolver el problema jurídico planteado concluyendo que el GAD de Durán violó la protección especial en relación con el derecho al trabajo del accionante como persona que padece una enfermedad catastrófica.

102. A continuación, la Corte Constitucional procederá a analizar cuáles son las obligaciones de protección especial en relación con el derecho al trabajo relativas a la discapacidad del accionante.

6.3.1.2. ¿Vulneró la actuación del GAD de Durán la protección especial en relación con el derecho al trabajo con respecto a la discapacidad del accionante por haberlo desvinculado con base en la sola voluntad de la autoridad nominadora en aplicación de la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP?

103. La Corte ha reconocido que las personas con discapacidad deben gozar de una tutela reforzada y, en este sentido, “[...] *deben ser protegidas de cualquier vulneración que interfiera en su desarrollo progresivo* [...]”⁵⁹.

104. A su vez, las personas con discapacidad⁶⁰ tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral que les permita alcanzar la realización económica y personal, así como hacer efectivo su derecho a recibir atención prioritaria⁶¹. La protección especial en el ámbito laboral implica que, previo a la desvinculación de una persona con discapacidad, la institución empleadora considere las circunstancias particulares del caso y busque una alternativa a la desvinculación, a fin de asegurar el pleno disfrute de los derechos de una persona con discapacidad o de quien tiene una a su cargo, en el marco de la atención prioritaria⁶². Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “[l]a persona con discapacidad y la persona que tiene a su cargo a una tienen

⁵⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015, caso No. 2184-11-EP, pág. 24.

⁶⁰ El concepto de persona con discapacidad se ajusta a la terminología utilizada en la normativa internacional. Asimismo, esta forma de nombrar implica el reconocimiento de que la discapacidad surge de una diversidad funcional en la persona, aunada a una barrera u obstáculo del entorno social. De ahí la importancia de la utilización de dicho término. Protocolo para juzgar con perspectiva de discapacidad, Suprema Corte de la Justicia de México, 2022, pág. 8.

⁶¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1342-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 41; No. 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 29; y, No. 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, caso No. 2149-13-EP, pág. 39.

⁶² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1342-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 41.

*derecho a la garantía de estabilidad reforzada en el ámbito laboral*⁶³ y ha aclarado que “[e]sta garantía prevista por el legislador y la jurisprudencia constitucional es independiente de la modalidad de contrato”⁶⁴.

105. Además, la Corte determinó que “[e]n el caso de la persona con discapacidad, la garantía de estabilidad reforzada implica la permanencia en un empleo como medida de protección especial”⁶⁵ y declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades⁶⁶.

106. A su vez, la jurisprudencia reciente de este Organismo ha desarrollado el derecho de la estabilidad reforzada para personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria tales como personas con discapacidad, trabajadores sustitutos, embarazadas o en periodo de lactancia, etc.⁶⁷. Así por ejemplo, la Corte ha señalado que “[e]n lo concerniente al ámbito laboral, la atención prioritaria y la protección reforzada emanadas de la Constitución se materializan en la estabilidad especial en el trabajo a quienes como sustitutos se encuentren a cargo de una persona con discapacidad severa. Así, en caso de desvinculación del trabajo, la ley dispone que se pague una indemnización diferenciada prescrita en el artículo 51 de la [Ley Orgánica de Discapacidades]”⁶⁸.

107. Con base en lo mencionado, se puede verificar que la Constitución reconoce a las personas con discapacidad como titulares de una protección especial y reforzada, de tal manera que no se le puede aplicar la normativa reglamentaria de forma aislada y se debe considerar el desarrollo jurisprudencial de este Organismo para abordar la protección especial de los derechos de las personas con discapacidad en la medida que conforman parte de un grupo de atención prioritaria y especializada conforme al artículo 35 de la Constitución.

⁶³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 30.

⁶⁴ *Ídem.*, párr. 31.

⁶⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, caso No. 2149-13-EP, pág. 42.

⁶⁶ Art. 51 Ley Orgánica de Discapacidades: “Art. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente [...]”.

⁶⁷ Al respecto, se pueden revisar las sentencias 267-19-EP/20, 108-14-EP/20, 593-15-EP/21, 1067-17-EP/20, 1342-16-EP/21, entre otras.

⁶⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 32. En la sentencia mencionada la Corte señaló que “la desvinculación de una persona sustituta o de una persona con discapacidad constituye la última alternativa. Incluso ante necesidades institucionales legítimas, previo a la desvinculación, se debe buscar, de ser posible, la reubicación en la misma entidad, en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad” y Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 35.

108. Ahora bien, frente a necesidades institucionales legítimas como las que se materializan en procesos de reestructuración o desaparición de la institución, la desvinculación de una persona con discapacidad debe tener en cuenta su situación en particular y, en aras de cumplir con la estabilidad laboral reforzada, previo a su desvinculación, se debe buscar, de ser posible, su reubicación en la misma entidad en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde siempre a la circunstancia especial de la persona con discapacidad⁶⁹ y solo frente a la imposibilidad de una reubicación, se puede efectuar una desvinculación, pues esta constituye la última alternativa cuando se trata de personas con discapacidad. Si luego de buscar otras alternativas para la permanencia de la persona con discapacidad, se decide dar por terminada la relación laboral, el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, prevé el pago de la indemnización contenida en aquella norma. Esto, considerando que su condición personal impacta las posibilidades materiales de conseguir un nuevo empleo⁷⁰.

109. A su vez, la Corte toma nota que es necesario que la entidad obligada conozca de manera previa a la desvinculación de la situación de discapacidad⁷¹. Al respecto, se debe precisar que la existencia de un certificado de discapacidad “*que es simplemente declarativo, constituye un medio de acreditación que obedece únicamente al reconocimiento de los derechos del accionante, mas no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de sus derechos como miembro de un grupo de atención prioritaria. Esto sin perjuicio de que su obtención sea necesaria para constancia y acreditación de su condición, lo cual garantiza a su vez el pleno ejercicio de sus derechos*”⁷².

110. Una vez desarrollados los estándares de protección laboral reforzada de las personas con discapacidad, para resolver el problema jurídico planteado, corresponde verificar si existen precedentes previos de este Organismo que provean una regla aplicable. El presente caso se refiere a la separación de una persona con discapacidad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP. En la sentencia 258-15-SEP-CC, la Corte analizó el caso de una persona accionante que suscribió un contrato de servicios ocasionales y se había demostrado que se trataba de una persona con discapacidad. En cuanto a la separación de una persona con discapacidad por la sola voluntad de la entidad empleadora, la Corte señaló lo siguiente:

la causal de terminación, contemplada en el literal f del artículo 146 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, esto es, la sola decisión unilateral discrecional de la entidad, no constituye razón suficiente para justificar la salida de la persona con discapacidad, sino que deben ser razones justificadas de manera expresa y tramitadas conforme a lo establecido en la Ley de la materia y su Reglamento, las que determinen dicha desvinculación, pues dada la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas, el no contar con un trabajo estable incide directamente en una posible afectación a otros derechos constitucionales, lo cual puede

⁶⁹ *Íd.*, párr. 48.

⁷⁰ *Ibíd.* párr. 49.

⁷¹ Así, por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 689-19-EP/20 de párrs. 42 y 45.

⁷² *Ibíd.*, párr. 45.

provocar una situación de grave riesgo y de afectación a su dignidad humana. [...] los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una persona con discapacidad debidamente calificada y una entidad del sector público podrán terminar únicamente en virtud de las siguientes causales: a) Cumplimiento del plazo; b) Mutuo acuerdo de las partes; c) Renuncia voluntaria presentada; d) Incapacidad absoluta y permanente de la o el contratado para prestar servicios; e) Pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada; g) Por obtener una calificación regular o insuficiente establecida mediante el proceso de la evaluación del desempeño; h) Destitución; e, i) Muerte. Por lo tanto, son estas causales, así como el hecho de haberse comprobado de manera justificada que la necesidad o la actividad por la cual fue contratada la persona con discapacidad finalizó, las que posibilitan dar por terminado el contrato de servicios ocasionales. Se precisa que las entidades públicas, a fin de garantizar los derechos de las personas [con discapacidad] como grupo de atención prioritaria, en especial en lo que respecta a la continuidad laboral, podrán -en aquellos casos que la actividad ocasional haya concluido- reubicar a la persona contratada en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde siempre a la circunstancia especial de la persona con discapacidad⁷³.

111. Del párrafo precedente, la Corte considera que se ha configurado un precedente en sentido estricto⁷⁴ que puede formularse en la siguiente regla:

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

112. En el caso que nos ocupa, la Corte constata que el accionante es una persona con discapacidad que mantuvo una relación laboral por medio de un contrato por servicios ocasionales con el GAD de Durán. Por tanto, se cumple el elemento **(i)** de la regla.

113. Luego, en cuanto al segundo elemento **(ii)**, se ha constatado que la entidad conocía de la discapacidad del accionante puesto que este informó de su condición al GAD de Durán de manera previa a la desvinculación a través de una copia de su carnet de discapacidad⁷⁵.

⁷³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015, caso No. 2184-11-EP, pág. 27.

⁷⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 109-11-IS/20 de 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

⁷⁵ De conformidad con los párrafos 73.1 y 109 *ut supra*. A su vez, sobre la naturaleza del carnet de discapacidad, por ejemplo, a manera de referencia se podría considerar: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 367-19-EP/20, párrs. 24-26 y No. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 41-46.

- 114.** Finalmente, de la información que posee este Organismo, si bien se habría realizado un cambio de puesto del accionante, conforme se mencionó en la nota al pie 58 *ut supra*, aquel cambio no garantizó la reubicación efectiva del accionante ni atendió a sus circunstancias particulares⁷⁶ sino que atendió a una “*necesidad institucional*” y de todas maneras se terminó su relación laboral. Es decir, no se procuró su efectiva reubicación y se concluyó su contrato de trabajo. En consecuencia, se cumple el tercer elemento (iii) del supuesto de hecho.
- 115.** Verificados los tres elementos de la regla antes enunciada, debe aplicarse la consecuencia jurídica y concluirse que el GAD no podía separar al accionante con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP. Al haberlo separado bajo dicha causal, violó la protección laboral reforzada del accionante como persona con discapacidad.
- 116.** En consecuencia, la Corte debe resolver el problema jurídico concluyendo que el GAD de Durán vulneró el derecho a la protección especial en el ejercicio del derecho al trabajo de la que goza el accionante.

7. Reparación integral

- 117.** Una vez declarada la violación de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, por parte de los jueces que emitieron las decisiones impugnadas, y a la protección especial en el ámbito laboral para personas con enfermedades catastróficas y discapacidad, por parte del GAD de Durán, corresponde establecer una reparación proporcional y adecuada al hecho violatorio de los derechos referidos.
- 118.** Con relación a la violación del debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto las sentencias impugnadas y, en su reemplazo, los sujetos procesales deberán estar a lo resuelto en esta sentencia que es de cumplimiento obligatorio, por lo que, regresado el expediente, no se dictará una sentencia en sustitución de la dejada sin efecto.
- 119.** Por otra parte, en lo que se refiere a la violación a la protección laboral reforzada imputable al GAD de Durán, en primer lugar, la declaración de la vulneración de derechos mediante esta sentencia se constituye, en sí misma, como una forma de reparación.
- 120.** En segundo lugar, sin perjuicio que se ha constatado que el accionante tiene protección especial con base en su enfermedad catastrófica, consecuencia de ello, también es una persona con discapacidad. Por ello, como lo ha reconocido previamente esta Corte, cuando se separa ilegítimamente a una persona con discapacidad de su puesto de trabajo “*la ley dispone que se*

⁷⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1342-16-EP/21, párr. 34 y sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015, caso No. 2184-11-EP.

pague una indemnización diferenciada prescrita en el artículo 51 de la [Ley Orgánica de Discapacidades]”⁷⁷.

121.El artículo 51 de la Ley Orgánica Discapacidades señala:

Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente. Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobreviniente, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley. Además, para la supresión de puestos no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional (énfasis agregado).

122.Por tanto, en el caso en cuestión, corresponde la reparación al derecho violado con el pago de la indemnización señalada⁷⁸. Sin perjuicio de aquello, es pertinente señalar que si la persona con discapacidad o sustituta goza de estabilidad laboral reforzada y protección en el ámbito constitucional, únicamente pretende la indemnización prevista en el artículo 51 de la LOD sin que existan otras circunstancias que requieran su protección a través de la justicia constitucional, debería acudir a la justicia ordinaria, pues en temas laborales la acción de protección no puede pretender únicamente indemnizaciones o pagos de haberes sino la declaración de vulneración de derechos.

123.Finalmente, el GAD de Durán y el Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno, administración y disciplinario de la Función Judicial, deberán publicar la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de tres (3) meses consecutivos. A su vez, se dispone (i) al GAD de Durán que capacite a su personal de talento humano y (ii) a la Escuela Defensorial que capacite a las judicaturas del país sobre el derecho a la protección especial y reforzada de las personas con enfermedades catastróficas y discapacidad. Las capacitaciones deberán realizarse dentro de los próximos 6 meses desde la notificación de esta sentencia.

⁷⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 35. Cabe señalar que si bien el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades se refiere a que la persona deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho meses de la mejor remuneración “*adicionalmente de la indemnización legal correspondiente*” para este caso en concreto la indemnización que corresponde es justamente el pago correspondiente a dieciocho meses de la mejor remuneración, de conformidad con las sentencias No. 1342-16-EP/21, 1067-17-EP/20 y 689-19-EP/20.

⁷⁸ En cuanto a la reparación, esta medida se ha ordenado en casos similares, sin perjuicio de otras medidas necesarias en función de cada caso en concreto. Véase las sentencias Nos. 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020 y 1067-17-EP/20 de 16 de diciembre de 2020 y 1342-16-EP/21 de 23 de junio de 2021.

8. Responsabilidad y repetición

124. El artículo 20 de la LOGJCC determina que, en materia de garantías jurisdiccionales, es obligación de todo juzgador y juzgadora, una vez declarada la violación de derechos, “*declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado*” y “*remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes*”. Si no se conoce la identidad de la persona o personas que provocaron la violación, la LOGJCC prescribe que la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad pública para que determine sus identidades.

125. Además, con miras a iniciar el juicio de repetición previsto en el artículo 67 de la LOGJCC⁷⁹, el artículo 68 de la misma norma dispone que “[l]a jueza o juez deberá poner en conocimiento de la máxima autoridad de la entidad responsable y de la Procuradora o Procurador General la sentencia o auto definitivo de un proceso de garantías jurisdiccionales o del representante legal del Gobierno Autónomo Descentralizado”.

126. En el caso en concreto, esta Corte observa que el acto vulneratorio fue el memorando No. GADMCD-A-2019-153-M expedido el 21 de junio de 2019 suscrito por Miller Eusebio Sáenz Romero, en calidad de director general administrativo del GAD de Durán. Sin perjuicio de lo cual, aquel acto pudo ser producto de decisiones que atañen a otras personas y áreas de la referida entidad, por lo que no es posible concluir que se conozca la identidad de todas las personas que provocaron la violación de derechos identificada en esta sentencia. Por tanto, con base en las normas antes transcritas, corresponde a la Corte:

126.1. Declarar la responsabilidad del GAD de Durán por las violaciones cometidas a la persona accionante identificadas en la presente sentencia.

126.2. Ordenar al representante legal del GAD de Durán el inicio de las acciones administrativas correspondientes en contra de Miller Eusebio Sáenz Romero.

126.3. Enviar el expediente a la máxima autoridad del GAD de Durán para que, en el plazo previsto en el último inciso del artículo 69 de la LOGJCC, determine si existen otras personas que pudieron estar involucradas en la vulneración identificada en la presente sentencia, sin perjuicio de la identificación de responsabilidad realizada en el párrafo

⁷⁹ LOGJCC, “Art. 67.- *La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas (...)*”.

previo, y, de ser el caso, establezca sus identidades y proceda con los procedimientos administrativos respectivos. Conforme el artículo 69 de la LOGJCC, la máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para el GAD de Durán.

- 126.4.** Disponer la notificación con la presente sentencia al procurador general del Estado. Conforme el artículo 69 de la LOGJCC, de no determinarse la identidad de los presuntos responsables por parte del GAD de Durán, la procuradora o procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad.
- 126.5.** Vencido el plazo previsto en el artículo 69 de la LOGJCC para la investigación a cargo del GAD de Durán, su máxima autoridad o, de ser el caso, el procurador general del Estado, deberá presentar la demanda de repetición en contra de los servidores responsables de las violaciones identificadas en la presente sentencia.
- 126.6.** Ordenar que la máxima autoridad del GAD de Durán informe trimestralmente a esta Corte en relación con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los numerales precedentes.

9. Decisión

127. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección **No. 1095-20-EP.**
- 2. Declarar** que las sentencias dictadas el 1 de octubre de 2019 por el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Durán y el 12 de febrero de 2020 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en voto de mayoría, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 letra l de la Constitución de la República del Ecuador.
- 3. Dejar** sin efecto las sentencias individualizadas en el numeral precedente.
- 4. Aceptar la acción de protección** planteada y **declarar** la vulneración del derecho a la protección especial del accionante en el ejercicio de su derecho al trabajo como persona con enfermedad catastrófica y como consecuencia de ello, con discapacidad.

En función de lo cual corresponde:

- 4.1. Declarar** que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para Robinson Alfredo Orellana Parra.

- 4.2. Ordenar** que el GAD de Durán pague a Robinson Alfredo Orellana Parra, en un plazo no mayor a dos meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, una indemnización equivalente a 18 meses de la mejor remuneración devengada por el accionante mientras trabajó en el GAD de Durán, de conformidad con lo prescrito por el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. A efectos de demostrar el cumplimiento de la medida, el representante legal del GAD de Durán delegará a quien corresponda para que, en el mismo tiempo, informe a esta Corte el cumplimiento integral de la medida indicada.
- 4.3. Disponer** al GAD de Durán y al Consejo de la Judicatura la publicación de la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el periodo de 3 meses consecutivos. Las referidas instituciones deberán informar a esta Corte de forma documentada el cumplimiento de esta medida dentro del plazo señalado.
- 4.4. Disponer** la capacitación por parte del GAD de Durán a su personal de talento humano y por parte de la Escuela Defensorial a las judicaturas del país sobre el derecho a la protección especial y reforzada de las personas con enfermedades catastróficas y discapacidad. Las capacitaciones deberán realizarse dentro de los próximos 6 meses desde la notificación de esta sentencia.
- 4.5. Disponer** la devolución de los expedientes a las judicaturas de origen.
- 5. Ordenar** al GAD de Durán y, de ser el caso, la Procuraduría General del Estado, que ejecuten las acciones individualizadas en el párrafo 126 *ut supra* de la presente sentencia para asegurar la repetición en favor del Estado de las reparaciones materiales ordenadas.
- 6. Notificar** a la Procuraduría General del Estado.

128.Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 24 de agosto de 2022, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1095-20-EP/22

VOTO CONCURRENTENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 24 de agosto de 2022, aprobó la Sentencia N°. 1095-20-EP/22 (“**Sentencia**”), la cual analiza si las decisiones que resolvieron una acción de protección vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.
2. La Corte constató la vulneración de la garantía de la motivación, verificó el cumplimiento de los requisitos para el examen de mérito, analizó los hechos de origen y declaró la vulneración del derecho a la protección especial y reforzada en el ámbito laboral, debido a la enfermedad catastrófica y discapacidad (causada por la referida enfermedad) que padecía el accionante.
3. Si bien concuerdo con el análisis realizado y la decisión alcanzada, emito el presente voto concurrente, pues considero oportuno efectuar algunas consideraciones en torno a la aplicación de la regla contenida en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), a través de la cual, ante la insuficiencia probatoria, deben tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante, siempre que la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida, y que de otros elementos no resulte una conclusión distinta.
4. En tal sentido, este voto abordará: **(i)** la carga de la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales; **(ii)** los hechos puramente negativos; y, **(iii)** el rol activo que se exige a los jueces en los procesos de garantías constitucionales.

i. Sobre la carga de la prueba en los procesos de garantías jurisdiccionales

5. Como regla general, el *proceso ordinario*¹ está estructurado bajo el principio rector de que quien alega un hecho *debe* probarlo.² Aquello trae un efecto importante en el debate procesal, pues ante la insuficiencia probatoria respecto a un hecho, se entenderá que este no ha ocurrido en la forma en que una parte procesal lo ha afirmado. Bajo esta premisa, una parte sufrirá las consecuencias de la falta de prueba, resultando, incluso, en que su pretensión no sea concedida por el operador judicial.

¹ Con esto hago referencia a la actividad procesal en todas las materias, con exclusión de la constitucional. Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento N°. 506 de 22 de mayo de 2015, artículo 1: “Este Código regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, con estricta observancia del debido proceso”.

² Código Orgánico General de Procesos, artículo 169: “Carga de la prueba. Es obligación de la parte actora probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado la parte demandada en su contestación.

La parte demandada no está obligada a producir pruebas si su contestación ha sido simple o absolutamente negativa; pero sí deberá hacerlo si su contestación contiene afirmaciones explícitas o implícitas sobre el hecho, el derecho o la calidad de la cosa litigada”.

6. Por el contrario, en los procesos de garantías constitucionales y, particularmente, en la acción de protección, los principios que rigen la actividad probatoria tienen connotaciones distintas, pues en ellos se discute la presunta vulneración de derechos fundamentales y su reparación.
7. Así, en garantías, el riesgo probatorio está inclinado en favor de quien acusa la vulneración, es decir, la persona, grupo, colectivo o comunidad accionante. Esto por cuanto, si la entidad pública demandada no puede desvirtuar lo alegado o, si del expediente procesal no se desprende una conclusión contraria, el juez debe tomar por ciertas las afirmaciones de la parte accionante.³ Los artículos 86 numeral 3 de la CRE y 16 de la LOGJCC son claros al respecto y esta Magistratura ha ratificado la inversión de la carga de la prueba en varias de sus decisiones.⁴
8. Sin perjuicio de ello, y conforme se reitera en la Sentencia, la inversión de la carga de la prueba se debe aplicar ante la “*insuficiencia probatoria*”, es decir, no se pueden tomar como ciertas las alegaciones del accionante de forma automática, pues el juez primero tiene el deber y obligación de valorar la prueba en su conjunto y bajo las reglas de la sana crítica, sea esta producida por las partes procesales o solicitada por el propio operador de justicia.
9. Así, dada la vigencia del principio de adquisición procesal o de comunidad de la prueba, una vez que los elementos probatorios se aportan al procedimiento, estos forman parte de un acervo probatorio común. Por tanto, el juzgador debe valorarlos y efectuar las inferencias del caso, con independencia de quién los haya aportado o requerido.
10. En tal virtud, es deseable que la discusión procesal en materia de garantías se construya a través de la mayor cantidad de información posible. Por tanto, se espera que las partes procesales aporten las pruebas a su alcance para probar sus alegaciones⁵ y que, a su vez, el juzgador tome un rol protagónico – incluso – solicitando la práctica de prueba de oficio, a fin de verificar si existe o no una real vulneración de derechos constitucionales, sin limitarse a presumir que un hecho es cierto porque no ha podido ser controvertido.
11. En dicho orden de ideas, surge la interrogante – como el ocurrido en el caso en análisis⁶ – respecto del deber de actuación del operador de justicia, ante la proposición de un

³ Ello no implica la aceptación automática de su demanda, pues la acción de protección procede frente a la real vulneración de derechos constitucionales. Véase, Voto concurrente N°. 1973-14-EP/20 de 21 de octubre de 2020, párr. 14.

⁴ Véase, Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 639-19-JP/20 y acumulados de 21 de octubre de 2020, párr. 94; y, Sentencia N°. 1506-21-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 60, 64 y 66.

⁵ Enfrentando las posibles consecuencias negativas previstas en la legislación adjetiva aplicable de no hacerlo, lo cual dependerá de si se invierte o no la carga de la prueba.

⁶ Sentencia, párr. 76: “76. De lo anterior, se observa que la única prueba documental relevante demuestra que la persona accionante puso en conocimiento de la entidad que tenía problemas de salud. Pero, esto no permite concluir que la entidad estaba al tanto de que la condición de salud del accionante implicaba el padecimiento de una enfermedad catastrófica. Por lo anterior, la Corte debe concluir que existe insuficiencia probatoria para determinar este hecho. Ante la insuficiencia probatoria, corresponde verificar si es aplicable la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC”.

hecho absolutamente negativo propuesto por parte del órgano accionado (obligado a desvirtuar los hechos alegados por el accionante) y, ante lo cual, se genera un escenario de “*insuficiencia probatoria*”.

ii. Los hechos puramente negativos

12. Conforme al aforismo “*Ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*”, los hechos puramente negativos no pueden ser probados. En ello, precisamente, reposa el *onus probandi* que rige la justicia ordinaria.
13. Ahora bien, el diseño procesal de las garantías jurisdiccionales es distinto, pues conforme se refirió previamente, cuando el demandado es una entidad pública, la ley le impone la carga de **desvirtuar** lo alegado por el accionante y, en caso de no hacerlo, enfrentar la consecuencia de que se presuma cierto lo alegado por su contraparte, siempre y cuando no se desprenda una conclusión contraria del expediente procesal.
14. Esta inversión de la carga de la prueba responde a la presunción de que el Estado, en la mayoría de ocasiones, es quien cuenta con el elemento probatorio decisivo respecto a la ocurrencia o no de la vulneración de derechos alegada.⁷ Por tanto, la LOGJCC establece claramente qué la carga probatoria que recae en la entidad demandada es la de **desvirtuar** lo alegado, lo que implica, necesariamente, un grado mínimo de actividad probatoria.
15. No obstante, en la causa *in examine*, el accionante alegó haber informado a la entidad accionada de su enfermedad catastrófica, mientras que esta se limitó a negar dicha afirmación, señalando que no conocía de su condición. Dicha negativa, por su naturaleza, no puede ser probada. Es decir, no se puede demostrar la negativa de conocer sobre una condición.
16. Sin perjuicio de ello, es razonable presumir que la entidad accionada, en su calidad de institución empleadora del accionante, es quien disponía de la prueba que podía dilucidar si el accionante informó o no sobre su enfermedad catastrófica. Ello, pues la entidad debería contar con el expediente de talento humano del afectado, entre otra documentación útil. Así también, son los funcionarios que laboran en la institución quienes, en todo caso, podrían acreditar respecto del conocimiento o no sobre la condición del accionante. Por tanto, al limitarse a negar lo afirmado por su contraparte y no **desvirtuarlo**, el GAD de Durán asumió la consecuencia prevista en los artículos 86 numeral 3 de la CRE y 16 de la LOGJCC, pues en el acervo probatorio no existían elementos adicionales que soporten su tesis.

⁷ Véase, Fenoll, J.N., Ferrer Beltrán, J. y Giannini, J., “Contra la carga de la prueba”, Madrid, Marcial Pons, 2019, págs. 64-65: “*Hay casos en los que la parte a quien se atribuye la carga de la prueba tiene muchas más dificultades para producirla y aportarla que la parte contraria o, incluso, le resulta imposible, puesto que es esta última quien dispone de ella. En esos casos, sin embargo, la parte que dispone de la prueba o la tiene más accesible no tiene incentivo alguno para aportarla al proceso puesto que la ausencia de prueba suficiente le beneficiaría (por efecto de la carga de la prueba como regla de juicio). 2) Cualquier regla general de atribución de la carga de la prueba se enfrentará a casos como los mencionados, en los que la regla general no resulta ser la forma más eficiente de asignar la carga de la prueba para maximizar las pruebas relevantes que se aportan al procedimiento*”.

17. Parecería, entonces, que ante una situación similar, los jueces constitucionales deben aplicar sin más la inversión de la carga de la prueba. Sin embargo, como anticipé en líneas previas, los operadores de justicia pueden y deben recabar prueba de oficio, pues conforme lo establece la propia LOGJCC, gozan de amplias facultades relacionadas a la práctica probatoria, encaminadas a establecer la verdad procesal como fin último de la justicia, punto que desarrollaré en el siguiente acápite.

iii. El rol activo que se requiere de los jueces constitucionales

18. La Constitución determina en su artículo 169 que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. En línea con este principio, la finalidad de las garantías jurisdiccionales es la “*protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación*”.⁸

19. Por su parte, el objeto de prueba en la acción de protección es la existencia del acto u omisión de autoridad pública no judicial o de particulares que haya producido un daño a un derecho constitucional. En razón de ello, la norma procesal de la materia determina que la audiencia en procesos de garantías “*terminará sólo cuando la jueza o juez se forme criterio sobre la violación de los derechos*” (Énfasis añadido). En similar sentido, la determinación de la existencia o no del daño constituye un requisito de la sentencia.⁹

20. En sintonía con ello, el legislador ha previsto que la iniciativa procesal en materia de garantías corresponde a los jueces y juezas constitucionales.¹⁰ En efecto, el artículo 19 del Código Orgánico de la Función Judicial prevé:

Art. 19.- Principios dispositivo, de inmediación y concentración.- Todo proceso judicial se promueve por iniciativa de parte legitimada. Las juezas y jueces resolverán de conformidad con lo fijado por las partes como objeto del proceso y en mérito de las pruebas pedidas, ordenadas y actuadas de conformidad con la ley.

Sin embargo, en los procesos que versen sobre garantías jurisdiccionales, en caso de constatarse la vulneración de derechos que no fuera expresamente invocada por los afectados, las juezas y jueces podrán pronunciarse sobre tal cuestión en la resolución que expidieren, sin que pueda acusarse al fallo de incongruencia por este motivo [...] (Énfasis añadido).

⁸ LOGJCC, artículo 6.

⁹ LOGJCC, artículo 14.

¹⁰ LOGJCC, artículo 4 numeral 5: “*Impulso de oficio.- La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley*”.

21. Ahora bien, y en armonía con el deber del juez constitucional de impulsar el proceso, la audiencia en el contexto de las garantías termina únicamente cuando el juzgador ha formado un criterio sobre la violación de derechos alegada.
22. A este evento, la LOGJCC otorga al juez amplias facultades con relación a la prueba. Así, el artículo 16 de la norma *ibídem*, prevé que el operador judicial tiene la potestad de ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas, y puede hacerlo tanto en el auto de calificación de la demanda o en audiencia.¹¹ Incluso, de considerarlo necesario, puede suspender la audiencia a fin de recabar los elementos probatorios que requiera, entre los cuales se incluye realizar una visita al lugar de los hechos, recoger versiones y evidencias sobre los mismos.
23. Es así, que el propio artículo 16 de la LOGJCC prevé la inversión de la carga de la prueba luego de detallar extensamente las amplias facultades de los jueces de garantías relacionadas a esclarecer la verdad procesal, pues la justicia constitucional no puede limitarse a presumir como cierto lo alegado por la parte accionante cuando la entidad accionada no demuestre lo contrario y que del acervo probatorio no se pueda concluir algo distinto.
24. En realidad, la justicia constitucional busca tutelar y reparar vulneraciones de derechos fundamentales, para lo cual su diseño procesal ha otorgado importantes facultades a los operadores de justicia, quienes deben empezar a utilizarlas con mayor rigor y en apego a la normativa adjetiva aplicable.
25. Por todo lo expuesto, ratifico y suscribo el análisis efectuado en la Sentencia N°. 1095-20-EP, y considero pertinente recalcar: 1) la obligación de las partes procesales de aportar toda la información posible para el alcance de la justicia y la verdad procesal, tomando en cuenta el debate respecto de vulneración de derechos de carácter fundamental; y, 2) la obligación de los jueces de garantías constitucionales de ejercer las facultades y atribuciones consagradas en la Constitución y la ley, a fin de tomar un rol protagónico en la resolución de sus causas y así, formar un criterio respecto de la existencia o no de una real vulneración de derechos constitucionales.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

¹¹ LOGJCC, artículo 16: “*En la calificación de la demanda o en la audiencia, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas, sin que por ello se afecte el debido proceso o se dilate sin justificación la resolución del caso. Cuando la jueza o juez ordene la práctica de pruebas en audiencia, deberá establecer el término en el cual se practicarán, que no será mayor de ocho días y por una sola vez. Por excepción, la jueza o juez podrá ampliar de manera justificada este término exclusivamente por la complejidad de las pruebas y hasta cuando éstas sean practicadas. En caso de ser injustificada la ampliación o de retardar en exceso la resolución de la causa, se considerará como falta grave y se aplicará la sanción correspondiente, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial.*”

La comisión para recabar pruebas podrá ser unipersonal o pluripersonal, para que realice una visita al lugar de los hechos, recoja versiones sobre los hechos y las evidencias pertinentes y elabore un informe que tendrá el valor de prueba practicada”.

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1095-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de septiembre de 2022, mediante correo electrónico a las 18:44; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL