

Quito, D.M., 25 de abril de 2024

**CASO 2126-19-EP**

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

**SENTENCIA 2126-19-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de un juicio de acción de protección. Se concluye que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues la judicatura accionada no cumplió con el estándar mínimo de suficiencia. Asimismo, luego de constatar la acreditación de los requisitos para que proceda el análisis de mérito, la Corte acepta parcialmente la demanda de acción de protección al verificar la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada de la accionante que tiene a su cuidado a otra persona con síndrome de Down y una discapacidad intelectual del 78%.

**Índice**

1.	Antecedentes procesales .....	2
2.	Competencia .....	4
3.	Argumentos de los sujetos procesales .....	4
3.1.	De la accionante .....	4
3.2.	Sala de la Corte Provincial .....	5
4.	Planteamiento de los problemas jurídicos .....	6
5.	Resolución de los problemas jurídicos .....	7
5.1.	¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, porque habría expedido su decisión en función de elementos inatinentes para rechazar la acción de protección? .....	7
5.2.	¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque su decisión incurriría en el vicio de insuficiencia motivacional? .....	10
5.3.	¿Es procedente el examen de mérito en el presente caso? .....	13
6.	Examen de mérito .....	15
6.1.	Debate procesal .....	15
6.1.1.	<i>Fundamentos de la accionante</i> .....	15
6.1.2.	<i>Fundamentos de la entidad accionada</i> .....	17

6.2. Hechos probados .....	18
7. Formulación del problema jurídico de mérito .....	23
8. Resolución del problema jurídico de mérito .....	24
8.1. ¿Vulneró la entidad accionada el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante porque la habría desvinculado sin considerar que tiene a su cargo una persona con discapacidad? .....	24
8.1.1. Sobre el derecho a la protección laboral reforzada que gozan los trabajadores que tienen a su cargo una persona con discapacidad .....	25
8.1.2. Sobre el caso en análisis .....	28
9. Reparación integral.....	31
10. Decisión.....	32

### 1. Antecedentes procesales

1. El 18 de octubre de 2018, Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo (“**actora**”) presentó una acción de protección en contra de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública (“**entidad accionada**”, “**entidad empleadora**”) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, impugnó el acto administrativo que dio por terminado su nombramiento provisional, sin considerar que tenía a su cargo la manutención y cuidado de su hermana con síndrome de Down y una discapacidad intelectual grave del 78%.<sup>1</sup>
2. El 14 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, provincia de Guayas (“**Unidad Judicial**”), aceptó la acción, dejó sin efecto el acto administrativo impugnado y dispuso que la actora sea reintegrada a sus funciones en calidad de trabajadora sustituta.<sup>2</sup> La entidad accionada interpuso recursos de aclaración y ampliación.

<sup>1</sup> Proceso 09201-2018-04054. La actora laboró para la entidad accionada desde 2015 hasta 2018 a través de diferentes modalidades contractuales y de nombramientos. En 2015 y 2018, la actora puso en conocimiento de la entidad accionada que su hermana tiene una discapacidad severa y solicitó ser calificada como trabajadora sustituta. Asimismo, informó a la entidad accionada que su acreditación como trabajadora sustituta se encontraba en trámite. Un día después de la terminación de su nombramiento provisional, el MIES remitió su acreditación como trabajadora sustituta. En su demanda, alegó la vulneración de sus derechos a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la familia, al debido proceso, a la seguridad humana, a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas en la LOD.

<sup>2</sup> La Unidad Judicial señaló que “[l]a institución accionada de manera tácita reconoció a la [actora] como trabajadora sustituta para posteriormente quitarle dicho status con el evidente propósito de desvincularla”.

3. El 25 de enero de 2019, la Unidad Judicial negó los recursos de aclaración y ampliación. La entidad accionada interpuso recurso de apelación.
4. El 30 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Sala de la Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia subida en grado y declaró sin lugar a la demanda.<sup>3</sup> La entidad accionada interpuso recurso de aclaración.
5. El 10 de junio de 2019, la Sala de la Corte Provincial aceptó el recurso y aclaró que la demanda se rechaza “por no subsumirse a los presupuestos establecidos en el numeral 4to. del artículo 42 de la [LOGJCC]”.
6. El 5 de julio de 2019, Selenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 30 de abril de 2019.
7. El 26 de septiembre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 17 de febrero de 2022, la causa fue sorteada y la sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento de la causa el 27 de abril de 2023, y solicitó un informe de descargo a la Sala de la Corte Provincial.
9. El 4 de mayo de 2023, la Sala de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
10. El 20 de febrero de 2024, el juez constitucional convocó a audiencia para el día 14 de marzo de 2024, a las 09h30. El 8 de marzo de 2024, el juez constitucional difirió la audiencia para el día 15 de marzo de 2024, a las 09h30, por razones institucionales.
11. El 15 de marzo de 2024, se realizó la audiencia, en la que comparecieron: Selenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo junto con su abogado patrocinador Oliver Aníbal Barba Yndarte; Andrea Jessenia Panchana Sabando, en representación de la

---

<sup>3</sup> En lo principal, señaló que “la acción de personal [...] consta debidamente motivada ya que se ha citado los artículos de la ley orgánica del servicio público, y debe ser impugnada por ser un acto administrativo ante los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo”.

Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública; y, Alfonso Eduardo Ordeñana Romero y María Gabriela Mayorga Contreras, jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

## 2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, número 2 letra d, de la LOGJCC.

## 3. Argumentos de los sujetos procesales

### 3.1. De la accionante

13. La accionante alegó que la decisión impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la **motivación** (art. 76.7.1 CRE). En particular, señaló:

13.1. Los jueces de la Sala de la Corte Provincial expidieron una sentencia con “absoluto distraimiento de las partes procesales”, porque en el encabezado de la sentencia **identificaron erróneamente a las partes procesales** y a la decisión impugnada. Los jueces provinciales señalaron equivocadamente que el recurso de apelación fue planteado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de una sentencia de la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en cantón Guayas de 13 de junio de 2018 dentro de un proceso seguido por la compañía Inmocori S.A.<sup>4</sup> Además, en la audiencia pública ante este Organismo, el abogado de la accionante dio lectura al encabezado de la sentencia e insistió en que la decisión impugnada atendió una controversia ajena a la propuesta.<sup>5</sup>

13.2. La sentencia impugnada se encuentra inmotivada y “atenta contra los principios de legalidad, debido proceso, imparcialidad, causando una nulidad de lo actuado, [pues la judicatura accionada realizó] una mala interpretación de los recaudos procesales, pruebas y más diligencias actuadas dentro del desarrollo normal del

<sup>4</sup> Demanda de acción extraordinaria de protección, p. 10 vuelta.

<sup>5</sup> Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 16.

[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_ZPeB3dAZM&t=1437s](https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s)

proceso”. Sobre la falta de motivación de la sentencia, en audiencia pública ante este Organismo, la accionante precisó que la Sala de la Corte Provincial no explicó de manera suficiente los motivos por los cuáles no existió una vulneración de derechos constitucionales en el caso de origen. Así, afirmó que “la sentencia solo se basa en que el nombramiento provisional no me otorgaba estabilidad, también se basa en el hecho de yo no era trabajadora sustituta al momento de mi desvinculación [...]”.<sup>6</sup>

14. Finalmente, la accionante solicitó que “se declare la nulidad e inconstitucionalidad de la sentencia en cuestión”, se disponga el reintegro a su puesto de trabajo y el pago de los haberes laborales que dejó de percibir desde que fue separada de la institución.

### 3.2. Sala de la Corte Provincial

15. En su informe de descargo, la Sala de la Corte Provincial señaló que la accionante se limitó a demostrar su inconformidad con la sentencia y refirió que: “efectivamente en la sentencia se ha incurrido en un *lapsus calami* en cuanto a la identificación en su inicio de la parte recurrente, no obstante [...] podrá evidenciar que [...] la decisión se ajusta la verdad procesal de los recaudos que obran en el expediente constitucional, [...]”.<sup>7</sup>
16. En audiencia pública ante este Organismo, Alfonso Eduardo Ordeñana Romero, juez provincial y miembro del tribunal de la Sala de la Corte Provincial que emitió la sentencia impugnada, manifestó:
- 16.1. La sentencia impugnada sí cumple con los parámetros mínimos de motivación establecidos por la Corte Constitucional. En particular, estima que el fallo ofreció respuestas a los argumentos relevantes de las partes.<sup>8</sup>
- 16.2. La sentencia impugnada tiene un *lapsus* tipográfico que no afecta el análisis de fondo de la causa.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 25.

[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_ZPeB3dAZM&t=1437s](https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s)

<sup>7</sup> Oficio S/N de 4 de mayo de 2023.

<sup>8</sup> Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 32.

[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_ZPeB3dAZM&t=1437s](https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s)

<sup>9</sup> *Ibid.*

- 16.3. El razonamiento de la Sala de la Corte Provincial es adecuado, pues rechazó la acción al constatar que la accionante no contaba con el certificado de trabajadora sustituta otorgado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (“MIES”).
17. De esta forma, concluyó que la demanda de acción extraordinaria de protección deviene en improcedente.
18. Además, en audiencia pública, María Gabriela Mayorga Contreras, jueza provincial ponente de la Sala de la Corte Provincial que emitió la sentencia impugnada, agregó:
- 18.1. La sentencia impugnada contiene un *lapsus calami* “que no influye en la decisión del examen de la causa [...]”.<sup>10</sup>
- 18.2. La sentencia impugnada cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional y no adolece de ningún vicio motivacional. Enfatizó en que, si bien la accionante había comunicado a la institución sobre su situación, no contaba con la documentación respectiva para justificar su calificación por el MIES.
19. La jueza ponente solicitó que la acción extraordinaria de protección sea rechazada.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>11</sup>
21. En relación con el cargo contenido en el párrafo 13.1 *supra*, se observa que la accionante arguyó la vulneración de su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la sentencia de apelación habría equivocado la identificación de las partes

<sup>10</sup> *Ibid.*, minuto 41.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18. Este Organismo señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

procesales y la decisión impugnada del caso con otros ajenos al proceso de origen. Dado que el núcleo argumentativo se refiere a la supuesta inatinencia de la decisión, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, porque habría expedido su decisión en función de elementos inatinentes para rechazar la acción de protección?**

22. Respecto al cargo sintetizado en el párrafo 13.2 *supra*, esta Corte observa que la accionante alegó, en lo principal, que la decisión judicial impugnada no justifica de manera suficiente la supuesta inexistencia de vulneraciones a sus derechos constitucionales. En consecuencia, esta Magistratura estima conveniente analizar este cargo a la luz de la suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales a través del siguiente problema jurídico: **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque su decisión incurriría en el vicio de insuficiencia motivacional?**

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. **¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en la sentencia impugnada, porque habría expedido su decisión en función de elementos inatinentes para rechazar la acción de protección?**

23. La Constitución, en el artículo 76 numeral 7 literal l, establece que las resoluciones que adoptan los poderes públicos deben estar motivadas y que “[n]o 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”.
24. La Corte Constitucional ha manifestado que hay inatinencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, que no guardan relación con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico que se trata.<sup>12</sup>
25. Asimismo, esta Magistratura ha indicado que “la inatinencia implica que una argumentación jurídica es aparente [...] solamente si, dejando de lado las razones

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21 (Garantía de la motivación), 20 de octubre de 2021, párr. 80.

inatinentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”.<sup>13</sup> En otras palabras, la inatención se produce cuando “en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [de la motivación]” existen “razones inatinentes a la decisión que se busca motivar” porque la autoridad “equivoca el punto de la controversia judicial”.<sup>14</sup>

26. En su demanda, la accionante afirmó que la sentencia de apelación hizo referencia a partes procesales diferentes a las identificadas en la controversia de origen y se refirió a una sentencia distinta a la impugnada. En consecuencia, de acuerdo con la accionante, la argumentación de la Sala de la Corte Provincial presentó una fundamentación fáctica que equivocó el punto controvertido e impidió que se resuelva la controversia de origen.

27. Al respecto, en el acápite “vistos” de la decisión impugnada, consta:

VISTOS: Los suscritos doctores [...] avocamos conocimiento del presente juicio [...] para resolver el recurso de apelación interpuesto a fojas 263 por el ingeniero Nelson Eduardo Yépez Franco, en su calidad de director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, de la sentencia dictada el día 13 de julio del 2018, a las 12h22 por el juez de la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la provincia del Guayas, que sigue en su contra Pablo Antonio Icaza Delgado, en su calidad de representante legal de Inmocori S.A., [...], siendo el estado de la causa la de resolver, se considera:

28. De lo expuesto y de la revisión del expediente, esta Magistratura constata que:

28.1. Efectivamente se identificó erróneamente a las partes procesales al señalar que se trata de un recurso de apelación propuesto por el ingeniero Nelson Eduardo Yépez Franco, en su calidad de director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador en contra de Pablo Antonio Icaza Delgado, en su calidad de representante legal de Inmocori S.A. Contrario a ello, las partes procesales eran realmente Virginia Sellenne del Consuelo Barba Salcedo (actora) y la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública (entidad accionada) junto con la Procuraduría General del Estado.

28.2. También se identificó erróneamente la decisión impugnada, pues se señaló que el recurso de apelación fue formulado respecto de la sentencia dictada el día **13 de**

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, párr. 83.

<sup>14</sup> *Ibid.*, párr. 79.

**julio del 2018** por el juez de la Unidad Judicial Norte 2 de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la provincia del Guayas. En cambio, se constata que la sentencia impugnada por la entidad accionada fue ciertamente la expedida el **14 de diciembre de 2018** por la misma unidad judicial.

29. Ahora bien, a pesar de los errores antes descritos, esta Corte verifica que a lo largo de la sentencia impugnada la Sala de la Corte Provincial identificó correctamente como partes procesales a Selenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo y a la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública. En particular, se evidencia que:

29.1. La Sala de la Corte Provincial, en su tercer acápite, refirió que la acción de protección fue presentada por Selenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo en contra de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, e identificó los derechos alegados como vulnerados en la demanda de acción de protección. Asimismo, recogió extractos de la audiencia pública de primera instancia y del expediente para reconstruir el relato de hechos presentado por ambas partes procesales.

29.2. La sentencia impugnada, en su cuarto acápite, entre otros, se refiere a las pretensiones del recurso de apelación formulado por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública.

29.3. La sentencia impugnada también se refirió expresamente, en su tercer acápite, al contenido de la sentencia de 14 de diciembre de 2018 que fue impugnada por la entidad empleadora.

30. Por lo expuesto, se verifica que el análisis presentado por la Sala de la Corte Provincial sí fue realizado en relación a las partes procesales pertinentes, es decir: Selenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo y la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública. También versó sobre la respectiva decisión impugnada en el recurso de apelación formulado por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, es decir: la sentencia de 14 de diciembre de 2018 dictada por la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil.

31. De esta forma, la Corte constata que los jueces provinciales incurrieron en un *lapsus calami* al presentar un encabezado desprolijo y ajeno a la controversia. No obstante, este error no implicó que el análisis del recurso de apelación se efectúe respecto de otras partes

procesales y de otra decisión judicial. Además, tampoco se advierte que el error haya influido en la fundamentación de la decisión ni haya transgredido los derechos de la accionante. Sobre lo anterior, este Organismo ha señalado en otras ocasiones que “un error inocuo no puede ser equiparado a una vulneración de derechos constitucionales del accionante”.<sup>15</sup>

32. Por lo tanto, la Corte verifica que los jueces provinciales no trasgredieron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación respecto del vicio de inatención, pues no hay equivocación del punto de la controversia, sino solo un notorio error formal en la identificación de las partes procesales en el encabezado de la sentencia.
33. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte estima adecuado realizar un llamado de atención a los jueces Alfonso Ordeñana Romero, Manuel Ulises Torres y María Gabriela Mayorga Contreras, quienes conformaron el tribunal de la Sala de la Corte Provincial que atendió el recurso de apelación, porque tuvieron un cuidado desprolijo en la identificación de las partes procesales y de la decisión impugnada. Los jueces siempre deben mostrar un cuidado meticuloso en la redacción de sus decisiones judiciales, pues está relacionado con el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales y con el principio de comprensibilidad (art. 4.10 LOGJCC).

#### 5.2. ¿La Sala de la Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación porque su decisión incurriría en el vicio de insuficiencia motivacional?

34. Esta Corte ha establecido que, en el estándar de suficiencia en materia de garantías jurisdiccionales, la motivación de las sentencias es reforzada, por lo que al fundamentar sus decisiones, los jueces tienen las siguientes obligaciones: **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 derechos y, en caso de no encontrar vulneraciones, le corresponde determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1588-15-EP/20, 28 de octubre de 2020, párr. 40.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párrs. 43-48. La Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21 recogió la jurisprudencia dictada en la sentencia 001-16-PJO-CC y determinó que en materia de garantías jurisdiccionales la motivación de las sentencias es reforzada.

35. La accionante alega la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, ya que considera que la Sala no motivó **suficientemente** su decisión. Por lo que, le corresponde a la Corte analizar si la sentencia impugnada satisface los tres parámetros mínimos para considerarla motivada.
36. Sobre la obligación **i)** de **enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión**, en la sentencia impugnada, la Sala de la Corte Provincial se refirió al derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 75 de la Constitución para acreditar la validez del proceso; evocó los artículos 208 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), 24 de la LOGJCC y 86 de la Constitución para justificar su competencia; y, enunció los artículos 42 número 4 de la LOGJCC y 217 número 10 del COFJ, y las sentencias 92-13-SEP-CC y 041-15-SEP-CC de este Organismo para explicar sus argumentos sobre el fondo de la controversia. Por lo tanto, se evidencia que la Sala de la Corte Provincial cumplió con la obligación **i)**.
37. Sobre la obligación **ii)** de **explicar la pertinencia de la normativa enunciada a la aplicación a los antecedentes de hecho**, la Sala de la Corte Provincial, luego de recoger los antecedentes fácticos de la controversia, sustentó la improcedencia de la acción de protección en la inobservancia del contenido normativo que define su objeto y su naturaleza. Además, utilizó la misma normativa para señalar que la vía judicial ordinaria era, a su criterio, la más adecuada. De ese modo, señaló: “tampoco se debe pretender utilizar a la acción protección constitucional como un mecanismo de impugnación de asuntos que por su naturaleza pertenecen a la justicia ordinaria, [...] conforme lo dispone el artículo 217 numeral 10 del Código Orgánico de la Función Judicial”.<sup>17</sup>
38. Finalmente, empleó la normativa infralegal que consideró pertinente, como la LOGJCC, el COFJ y la Ley Orgánica de Discapacidades (“LOD”) (párr. 35 *ut supra*), para justificar que los presupuestos fácticos de la causa en análisis incurrieron en las causales de improcedencia. Por tanto, también se verifica que la Sala cumplió con la obligación **ii)**.
39. Sobre la obligación **iii)** de **realizar un análisis para verificar la existencia o no de la vulneración a los derechos y, de ser el caso, determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada para la solución del conflicto**, se advierte que la decisión

---

<sup>17</sup> Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sentencia 09201-2018-04054, foja 3.

impugnada debía atender las alegaciones propuestas por la accionante respecto de la vulneración de sus derechos a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la familia, al debido proceso, a la seguridad humana, a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas en la Ley Orgánica de Discapacidades.

40. De la revisión de la sentencia impugnada, se constata que la Sala de la Corte Provincial enunció solamente los derechos a la defensa, al debido proceso y a la motivación, sin presentar un razonamiento sobre estos derechos, así como tampoco se refirió al resto de derechos constitucionales invocados en la demanda. En su lugar, se limitó a señalar que “no se desprende la existencia de violación de los derechos constitucionales del accionante”<sup>18</sup>.
41. En cuanto a los derechos a la defensa y al debido proceso únicamente señaló que no existen elementos para determinar su vulneración<sup>19</sup> y advirtió que la accionante no contaba con el certificado de sustituta expedido por el MIES al momento de su desvinculación y que “el nombramiento provisional no genera estabilidad [...]”.<sup>20</sup> De esta forma, concluyó que la demanda se encuentra en el caso de improcedencia contenido en el artículo 42 número 4 de la LOGJCC.<sup>21</sup>
42. Además, con el fin de determinar cuál es la vía judicial ordinaria adecuada para la solución del conflicto, la Sala de la Corte Provincial se refirió al acto administrativo impugnado e indicó que está motivado y goza de legitimidad porque fue emitido por una autoridad competente y que, por tanto, “debe ser impugnad[o] [...] ante los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo”.<sup>22</sup>
43. De esta forma, la Corte Constitucional constata, conforme lo expuesto en los párrafos *ut supra*, que la Sala de la Corte Provincial no presentó argumentos suficientes para responder a todas las alegaciones de la accionante sobre la vulneración de sus derechos alegados en su demanda. En su lugar, redujo su razonamiento a identificar otras vías judiciales habilitadas para atender la controversia e impugnar el acto administrativo que

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, foja 3 reverso.

<sup>19</sup> *Ibid.*, foja 3.

<sup>20</sup> *Ibid.*, foja 3 reverso.

<sup>21</sup> *Ibid.*, foja 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*, foja 2 reverso.

dispuso la desvinculación de la accionante; y se limitó a enunciar la no transgresión de algunos de los derechos alegados en la demanda, sin realizar un análisis para verificar la vulneración o no del resto de los derechos alegados a la luz de las particularidades fácticas de este caso. En consecuencia, esta Magistratura verifica que la obligación **iii)** no se encuentra satisfecha.

44. Por tanto, se verifica que la sentencia impugnada contiene una motivación insuficiente y, en consecuencia, **vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**, pues no circunscribió su análisis en las circunstancias particulares de la accionante y de su hermana con discapacidad, ni revisó la posible trasgresión de los derechos a la alimentación, a la salud, al trabajo, a la seguridad social, a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, a la familia, a la seguridad humana, a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas en la Ley Orgánica de Discapacidades.
45. Ahora bien, al haberse determinado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de una acción de protección –garantía jurisdiccional–, la Corte de oficio estima adecuado verificar si el caso cumple con los presupuestos excepcionales para realizar un examen de mérito, para ello, formula el siguiente problema jurídico:

### 5.3. ¿Es procedente el examen de mérito en el presente caso?

46. En principio, conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución, las acciones extraordinarias de protección tienen por único objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional. No obstante, solo excepcionalmente y tras la acreditación de determinados supuestos, esta Magistratura podría revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen y reemplazar su razonamiento. Esta facultad extraordinaria ha sido denominada por la jurisprudencia de esta Corte como examen de mérito.
47. De este modo, en la sentencia 176-14-EP/19 (párr. 55 y 56), este Organismo determinó que puede realizar un examen de mérito en los procesos de garantías jurisdiccionales siempre que se verifique la concurrencia de los siguientes supuestos:

1. Que la autoridad judicial haya violado derechos fundamentales.

2. Que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso de origen puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial;
  3. Que el caso no haya sido seleccionado para su revisión; y,
  4. Que el caso cumpla al menos con uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes de la Corte.
48. A continuación, se constatará si los supuestos antes descritos se configuran en el presente caso:
- 48.1. **Supuesto 1:** Al haberse declarado la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación en el marco de un proceso de garantías jurisdiccionales (párr. 33-43 *supra*) se cumple con este supuesto.
  - 48.2. **Supuesto 2:** Esta Magistratura advierte *prima facie* que los hechos que dieron lugar al proceso de origen podrían constituir una vulneración de derechos, pues se refieren a la situación de una servidora pública que tiene a su cuidado a un familiar con discapacidad y que habría sido desvinculada en inobservancia del derecho a la protección laboral reforzada que asiste a las personas con discapacidad y a las personas que se encuentran a su cargo. Además, se observa que los derechos de la accionante y de su hermana no habrían sido tutelados por las autoridades judiciales inferiores, porque la sentencia de apelación revocó la decisión favorable de primera instancia, dejó sin efecto las medidas de reparación otorgadas y rechazó la demanda de la accionante. En consecuencia, se acredita el segundo supuesto.
  - 48.3. **Supuesto 3:** Esta Magistratura constata que el caso no ha sido seleccionado para su revisión, según la certificación realizada por la Secretaria General de la Corte Constitucional de 19 de julio de 2019.<sup>23</sup>
  - 48.4. **Supuesto 4:** Esta Corte considera que los hechos del caso comportan gravedad. Al respecto, esta Magistratura ha señalado que la gravedad de un caso está dada, 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”.<sup>24</sup> En esta ocasión, la Corte verifica que la presunta víctima –hermana de la

<sup>23</sup> Véase [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5e0e6e9d-6476-4768-b674-a46ed5626594/certificacion\\_2126-19-ep.pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/5e0e6e9d-6476-4768-b674-a46ed5626594/certificacion_2126-19-ep.pdf?guest=true).

<sup>24</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19,-16 de octubre de 2019, párr. 57.

accionante– pertenece a un grupo de atención prioritaria; se encuentra en condición de vulnerabilidad al tener síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal; y, depende totalmente del cuidado y atención de la accionante, quien provee el sustento económico principal al hogar. En consecuencia, la gravedad del caso se configura por la condición de vulnerabilidad de la hermana de la accionante y por la presunta intensidad de los daños que la desvinculación unilateral y repentina de la accionante representó para la calidad del cuidado de la persona con discapacidad a su cargo. Por último, también se advierte una posible inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo en las decisiones 689-19-EP/20 y 1067-17-EP/20 que se refieren a la protección especial y reforzada que tiene una persona que cuida a otra con discapacidad. Por tanto, se acredita el cuarto supuesto.

49. Una vez que se ha determinado que el presente caso cumple con los presupuestos referidos, esta Magistratura procederá a analizar el mérito del mismo.

## **6. Examen de mérito**

### **6.1. Debate procesal**

#### **6.1.1. Fundamentos de la accionante**

50. En su demanda de acción de protección, la accionante impugnó la acción de personal número 4206-CZONAL8-GITH-22018 de 26 de septiembre de 2018 emitida por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública con la cual se dio por finalizado su nombramiento provisional de conformidad con lo establecido el artículo 47 letra e de la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”) en concordancia con el artículo 17 letra b del Reglamento a LOSEP.<sup>25</sup>
51. La accionante manifestó que la actuación de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública habría vulnerado sus derechos a la alimentación (art. 13 CRE), a la salud (art. 32 CRE), al trabajo (art. 33 CRE), a la seguridad social (art. 34 CRE), a los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 35 CRE), a la familia (art. 67 CRE), al debido proceso (art. 76 CRE), a la seguridad humana (art. 393), a la garantía de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social (art. 47 CRE) y –en general– a las garantías de protección laboral reforzada establecidas

---

<sup>25</sup> Demanda de acción de protección, fojas 53-64.

en la Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”). Como fundamento de sus pretensiones esgrimió los siguientes **cargos**:

- 51.1. La entidad empleadora no consideró que “[tenía] bajo mi tutela y mi responsabilidad a mi hermana Bianka Carola Barba Salcedo, persona con discapacidad” y que “había [realizado] las gestiones para que se me considere dentro del porcentaje que establece la LOD, como trabajadora sustituta: pero que hasta ese momento no había recibido respuesta alguna a mi petitorio”.
- 51.2. La entidad accionada tampoco “valoró [...] que tengo una hija de año y medio, no consideró que sacrifiqué mi periodo de lactancia para colaborar con las tareas de la Gestión Interna Administrativa y que se violentaron los derechos de mi hermana Bianka Carola Barba Salcedo, quien tiene síndrome de Down, calificada por el Ministerio de Salud Pública con el 78%, que tiene un solo riñón funcionando, que depende de mí económicamente para que su salud y el bienestar no se vean comprometidos; [...]”.
52. Finalmente, la accionante solicitó que se declare la nulidad e inconstitucionalidad del acto administrativo impugnado, que se declaren vulnerados sus derechos y que se disponga el reintegro a su puesto de trabajo.
53. En la audiencia celebrada ante este Organismo, la accionante señaló, entre otros argumentos, que:
- 53.1. No pretende que se declare que “el nombramiento provisional [l]e otorga[ba] una estabilidad”.<sup>26</sup> Al contrario, solicita que se declare la vulneración de sus derechos, porque la entidad empleadora la desvinculó sin atender oportunamente sus notificaciones sobre la condición de su hermana que tenía síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una enfermedad renal como consecuencia de tener un solo riñón.<sup>27</sup>
- 53.2. Existen manifiestas incoherencias en la actuación de la entidad empleadora, pues inicialmente la reconoció como trabajadora sustituta, pero días antes de su

---

<sup>26</sup> Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 28.

[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_ZPeB3dAZM&t=1437s](https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s)

<sup>27</sup> *Ibid.*

desvinculación remitió un nuevo memorando separándola de estos listados para justificar su despido.

- 53.3. Sobre la condición de su hermana afirmó que “mi hermana vive con un solo riñón que en cualquier momento será retirado y tendrá que vivir con diálisis [...] al momento vive conectada con una sonda vesical [...]”. Además, señaló que su hermana se encuentra afiliada al seguro social, pero que incurre en altos gastos para proveer a su hermana de medicina y materiales no cubiertos por el seguro.<sup>28</sup>
- 53.4. Asimismo, manifestó que “cuando a mí me desvincularon no tomaron en consideración que yo estaba ya en el trámite para calificar como sustituta, [...] me entregaron el certificado de trabajador sustituto el 1 de octubre de 2018 y a mí me sacan el 27 de septiembre de 2018 [...]”, es decir, solo cuatro días después y, según la afirmación de la accionante solo después de dos días laborables.<sup>29</sup>
54. Por último, en la audiencia, solicitó el retorno a su puesto de trabajo, el pago de todos los haberes laborales dejados de percibir desde su desvinculación.<sup>30</sup> Además, informó a esta Corte que se encuentra trabajando en el Hospital General Universitario de Guayaquil, pero que percibe un salario menor al que recibía antes de su desvinculación.

#### 6.1.2. *Fundamentos de la entidad accionada*

55. La Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, en la audiencia celebrada ante la jueza de primera instancia, señaló que el acto administrativo impugnado no vulneró ningún derecho constitucional de la accionante ni de la persona que se encuentra bajo su tutela. En particular, señaló: “[la accionante] nunca fue considerada por el Ministerio de Salud [como trabajadora sustituta] en vista de que no había cumplido con el requisito del otorgamiento del respectivo certificado de trabajador sustituto emitido por el Ministerio de Inclusión Económica y Social”.
56. Además, a criterio de la entidad empleadora, la accionante no agotó la vía judicial correspondiente –contenciosa administrativa– y señaló que su verdadera intención era “tratar de sorprender al juzgador y lograr que ceda a sus ilegítimas e inconstitucionales

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, minuto 82.

<sup>30</sup> *Ibid.*, minuto 88.

pretensiones”. En consecuencia, solicitó que se rechace por improcedente la acción de protección y se disponga su archivo.

**57.** Ante esta Magistratura, durante audiencia pública, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública señaló, en lo principal, que:

57.1. No podía “omitir” las disposiciones legales que imponen como requisito para otorgar protección laboral reforzada, la presentación del certificado correspondiente. En consecuencia, la entidad empleadora no podía haber tenido una consideración especial con la accionante.<sup>31</sup>

57.2. La accionante realmente impugnó la falta de contestación a su notificación sobre la condición de su hermana. Por ello, contaba con la vía contencioso administrativa para impugnar el silencio administrativo.

57.3. Conocía que la accionante notificó a la entidad en dos ocasiones sobre la situación de su hermana, en 2015 y 2018, y que, en esta última, puso en su conocimiento que mantenía abierto un trámite ante el MIES para su acreditación como sustituta. No obstante, afirmó que requería de la acreditación oficial del MIES para poder concederle los beneficios correspondientes.

57.4. Si bien expidió un listado de 13 de julio de 2018 dirigido hacia la Dirección Nacional de Talento Humano del Ministerio de Salud en el que hizo constar el nombre de la accionante como trabajadora sustituta, esto se debió a un error que fue corregido a través del memorando de 20 de septiembre de 2018 emitido también por la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública.

## **6.2. Hechos probados**

**58.** En procesos de garantías jurisdiccionales la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, subsidiariamente en las normas del Código Orgánico General de Procesos (“**COGEP**”) y del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”).

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, minuto 55.

59. Ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse de conformidad con las normas generales determinadas en el artículo 164 del COGEP, debiendo probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran (arts. 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP). Así, de conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son:

59.1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvenición o los que se determinen en la audiencia preliminar.

59.2. Los hechos imposibles.

59.3. Los hechos notorios o públicamente evidentes.

59.4. Los hechos que la ley presume de derecho.

60. Así también, en materia de garantías jurisdiccionales, las reglas de la prueba varían dependiendo del legitimado pasivo. Por un lado, cuando se trata de acciones presentadas en contra de entidades públicas, se presumen “ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada y que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”.<sup>32</sup> Por otro lado, cuando se activa una garantía jurisdiccional en contra de particulares se debe aplicar la regla general “la persona accionante deberá demostrar los hechos que alega”<sup>33</sup> con excepción de los hechos relativos a discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza, que “se presumirán ciertos”.<sup>34</sup>

61. Al respecto, esta Magistratura en su sentencia 1095-20-EP/22 determinó, entre otras cosas, cuáles son los elementos que deben observarse al momento de valorar la prueba en garantías jurisdiccionales. En particular, dispuso:

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 (i)

---

<sup>32</sup> LOGJCC, artículo 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

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 pruebas.<sup>35</sup>

62. En atención a lo mencionado, los **hechos no controvertidos** por las partes procesales que deben darse por ciertos en este caso son los siguientes:

62.1. Bianka Carola Barba Salcedo, hermana de la accionante, tiene síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal como consecuencia de tener un solo riñón.<sup>36</sup>

62.2. El 1 de marzo de 2015, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública celebró un **contrato de servicios ocasionales** con la accionante para que desempeñe funciones como analista de gestión interna administrativa con una remuneración de USD 1.212,00.<sup>37</sup>

62.3. El 4 de noviembre de 2015, la accionante, a través de un **acta de mediación** celebrada en el Centro de Mediación de la Defensoría Pública, recibió la tutela completa y manutención de su hermana Bianka Barba Salcedo.<sup>38</sup>

62.4. El 18 de diciembre de 2015, la accionante, a través del oficio S/N, **puso en conocimiento de la entidad empleadora que asumió la tutela de su hermana**, quien poseía síndrome de Down y una discapacidad intelectual del 64%.<sup>39</sup> Para ello, aparejó el acta de mediación correspondiente y el carnet de discapacidad de su

<sup>35</sup> CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 70.

<sup>36</sup> Expediente constitucional de primera instancia, foja 1.

<sup>37</sup> *Ibid.*, fojas 5-6.

<sup>38</sup> *Ibid.*, fojas 16-19.

<sup>39</sup> *Ibid.*, fojas 21-27.

hermana. Esta Magistratura también verifica que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública no remitió respuesta expresa alguna sobre este oficio.

- 62.5. El 1 de junio de 2017, la entidad empleadora le otorgó a la accionante un **nombramiento provisional** como analista zonal de adquisiciones con una remuneración de USD 1.212,00.<sup>40</sup>
- 62.6. El 12 de junio de 2018, la accionante, a través del memorando MSP-CZ8S-GISZ-2018-2450-E y del oficio S/N, puso en conocimiento de la entidad empleadora que su hermana fue reevaluada y que actualmente cuenta con una discapacidad intelectual del 78%. Además, notificó formalmente a la entidad accionada sobre el **trámite ante el MIES** para ser acreditada como trabajadora sustituta de su hermana.<sup>41</sup>
- 62.7. El 13 de julio de 2018, la entidad empleadora, a través de memorando MSP-CZ8S-DESPACHO-2018-11697-M, remitió a la Dirección Nacional de Talento Humano del Ministerio de Salud un listado donde consta el nombre de la accionante en calidad de **trabajadora sustituta** de su hermana.<sup>42</sup>
- 62.8. El 20 de septiembre de 2018, la entidad accionada, a través del memorando MSP-CZ8S-GITH-2018-1365-M que contiene el informe técnico 147-GITH-CZ8S-2018, emitió un nuevo listado en el que ya no hizo constar a la accionante como trabajadora sustituta.<sup>43</sup>
- 62.9. El 26 de septiembre de 2018, la entidad accionada emitió el memorando MSP-CZ8S-DZAF-2018-4625-M con el cual dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante al señalar que requería “optimizar su vacante” para realizar otra contratación para el mismo cargo y así “fortalecer el área de adquisiciones”.<sup>44</sup>
- 62.10. El 26 de septiembre de 2018, la entidad accionada emitió la acción de personal 4206-CZONAL8-GITH-2018 que resolvió dar por finalizado el nombramiento provisional de la accionante “de conformidad con lo establecido en el artículo

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, fojas 131.

<sup>41</sup> *Ibid.*, fojas 20.

<sup>42</sup> *Ibid.*, foja 29, 30 y 31.

<sup>43</sup> *Ibid.*, foja 118-120.

<sup>44</sup> *Ibid.*, foja 36-38, 125-130.

número 17 literal b) art. 47 literal e) de la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con el artículo 17 literal b) del Reglamento del mismo cuerpo legal” y en atención a la disposición emitida en el oficio MSP-CZ8S-DZAF-2018-4625-M.<sup>45</sup>

62.11. El 27 de septiembre de 2018, la entidad accionada, a través del memorando MSP-CPZ8SDESPACHO-2018-3251-O, **recién dio respuesta** al oficio de la accionante de 12 de junio de 2018 y señaló, entre otras cosas, que la accionante solo podría ser considerada como sustituta de su hermana y sería incluida dentro del porcentaje de inclusión laboral cuando “cuente con la certificación otorgada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social”.<sup>46</sup>

62.12. El 1 de octubre de 2018, el MIES, cuatro días después de la desvinculación de la accionante, certificó a la accionante como **sustituta para inclusión laboral** por tener bajo su responsabilidad a su hermana con discapacidad.<sup>47</sup>

**63.** De los hechos antes descritos, esta Magistratura advierte:

63.1. La accionante puso en conocimiento de la entidad empleadora en dos ocasiones (18 de diciembre de 2015 y 12 de junio de 2018) que su hermana se encontraba bajo su tutela y que tenía síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal; información que acreditó a partir del acta de mediación que le entregaba la tutela total de su hermana, del certificado de discapacidad actualizado de Bianka Carola Barba Salcedo y de los certificados médicos correspondientes.<sup>48</sup>

63.2. La accionante notificó a la entidad empleadora el inicio del trámite ante el MIES para ser acreditada como trabajadora sustituta (12 de junio de 2018), pero que esta acreditación le fue otorgada cuatro días después de ser desvinculada (1 de octubre de 2018).

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, foja 35, 124 y 125.

<sup>46</sup> *Ibid.*, foja 39-41.

<sup>47</sup> *Ibid.*, foja 45.

<sup>48</sup> CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 45. Esta Magistratura anota, tal como lo ha hecho en otras ocasiones, que “la existencia del certificado, 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”.

- 63.3. La entidad empleadora, antes de desvincular a la accionante, no tomó medidas particulares en torno a la condición de discapacidad de la hermana de la accionante y centró su razonamiento en la optimización de la vacante para fortalecer el área de adquisiciones.
- 63.4. La acción de protección será procedente cuando el caso se refiera, por ejemplo, a situaciones de discriminación, configure afectaciones al derecho a la integridad personal de los servidores públicos, verse sobre la situación de vulnerabilidad de miembros de los grupos de atención prioritaria o por la naturaleza del caso requiera de una respuesta urgente.<sup>49</sup> Del caso en concreto, esta Magistratura observa que se trata de una servidora pública que tenía bajo su cuidado una persona en situación de vulnerabilidad que padece síndrome de Down y discapacidad intelectual del 78%. Además, esta Corte y la LOD han establecido protección reforzada para personas que tienen a cargo personas con discapacidad. En consecuencia, es evidente que las pretensiones y la situación particular de la accionante permiten la intervención de la justicia constitucional.
64. Ahora bien, esta Corte encuentra que la entidad accionada no controvertió ninguno de los hechos arriba señalados y recogidos en el acervo probatorio analizado. Sin embargo, este Organismo toma nota de que la entidad empleadora enfatizó en su defensa técnica en que la accionante no poseía la calidad de trabajadora sustituta, pues no fue considerada como tal oportunamente por el MIES y que la falta de respuesta a los oficios de la accionante se podía reclamar mediante el silencio administrativo, y no mediante una garantía jurisdiccional.
65. En el siguiente acápite, este Organismo analizará, a luz de las alegaciones propuestas y del expediente constitucional, si la accionante estaba amparada por la protección laboral reforzada para personas con discapacidad y trabajadores sustitutos.

## **7. Formulación del problema jurídico de mérito**

66. Ahora bien, en una sentencia de acción de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de las alegaciones y de la exposición de los hechos que habrían

---

<sup>49</sup> CCE, 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párrs. 42-44.

configurado las vulneraciones de derechos.<sup>50</sup> Es oportuno aclarar que, si la exposición de las posibles vulneraciones fuere deficiente o incompleta, los jueces constitucionales deben examinar si, a partir de las alegaciones y hechos narrados, cabe examinar una posible vulneración de un derecho fundamental –invocado de forma explícita o implícita–.

67. De la revisión de la demanda de acción de protección, esta Magistratura observa que los argumentos y derechos invocados por la accionante realmente se concentran en la posible vulneración de su derecho a la protección laboral reforzada, pues, previo a su despido, no se habría considerado que su hermana tiene síndrome de Down, una discapacidad intelectual del 78% y una afección renal. De este modo, a criterio de la accionante, la terminación anticipada y unilateral de su nombramiento provisional habría inobservado las garantías de protección laboral reforzada previstas en el artículo 51 de la LOD y, en consecuencia, también los derechos a la alimentación, salud, seguridad social, familia, y seguridad humana.
68. De esta forma, las alegaciones de la accionante comparten un mismo núcleo argumentativo dirigido a fundamentar principalmente una presunta vulneración del derecho a la protección laboral reforzada que asiste a los trabajadores sustitutos. Por ello, esta Magistratura reconducirá todos los argumentos de la accionante y los analizará a la luz del siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la entidad accionada el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante porque la habría desvinculado sin considerar que tiene a su cargo una persona con discapacidad?**

## 8. Resolución del problema jurídico de mérito

### 8.1. ¿Vulneró la entidad accionada el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante porque la habría desvinculado sin considerar que tiene a su cargo una persona con discapacidad?

69. Esta Magistratura verificará si la decisión de la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública de desvincular a la accionante transgredió su derecho a la protección laboral reforzada, para lo cual: **i)** recogerá los criterios que esta Corte ha establecido sobre el derecho a la protección laboral reforzada de los trabajadores que tienen a su cargo a una persona con discapacidad; y, **ii)** constatará si la situación de la accionante se encontraba revestida por la protección constitucional antes referida.

---

<sup>50</sup> CCE, sentencia 001-16-PJO-CC, 22 marzo de 2016, p. 24.

**8.1.1. Sobre el derecho a la protección laboral reforzada que gozan los trabajadores que tienen a su cargo una persona con discapacidad**

70. El artículo 47 número 5 de la Constitución reconoce el derecho de las personas con discapacidad a “tener un trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas”. En ese sentido, se garantiza la protección reforzada a las familias que tengan a su cargo a una persona con discapacidad e impone al Estado la obligación de adoptar medidas que aseguren un “incentivo y apoyo para proyectos productivos a favor de los familiares de las personas con discapacidad severa” (art. 48.6 CRE).
71. Para la Corte Constitucional este criterio se refuerza en virtud del principio general de corresponsabilidad (art. 47 CRE) que orienta la actuación de la sociedad, del Estado y de la familia como agentes que “procurarán la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social”.<sup>51</sup>
72. En atención a la condición de vulnerabilidad de las personas con discapacidad y de quienes se encuentran a su cuidado, la ley y la jurisprudencia –sentencias 689-19-EP/20, 1067-17-EP/20 y 1095-20-EP/22– han reconocido y desarrollado ampliamente el **derecho a la protección laboral reforzada**, el cual implica la permanencia de una persona que tiene discapacidad, de su cuidador o de su sustituto en el lugar de empleo como medida de protección.
73. Por un lado, la LOD incorpora algunos derechos irrenunciables para aquellas personas con discapacidad que no puede trabajar directamente a causa de su severo grado de discapacidad y que podrían ser sustituidas por un tercero, a quien le serán aplicables las garantías de protección reforzada que revisten a la persona que sustituye (arts. 48, 49 y 53). De esta forma, se extiende la protección especial a las personas que se encuentran a cargo del cuidado de una persona que tiene alguna discapacidad para asegurar el pleno disfrute de los derechos de las personas que sustituyen.

---

<sup>51</sup> CRE, Art. 47.- El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

74. Además, observamos que la LOD establece algunos mecanismos para garantizar la protección laboral reforzada de los trabajadores sustitutos, por lo que en su artículo 48 expresamente se refiere a la figura del trabajador sustituto y dispone:

Las y los **parientes hasta cuarto grado de consanguinidad** y segundo de afinidad, cónyuge, pareja en unión de hecho, representante legal o las personas que tengan bajo **su responsabilidad y/o cuidado a una persona con discapacidad severa**, podrán formar parte del porcentaje de cumplimiento de inclusión laboral, de conformidad con el reglamento. Este beneficio no podrá trasladarse a más de una (1) persona por persona con discapacidad. Se considerarán como sustitutos a los padres de las niñas, niños o adolescentes con discapacidad o a sus representantes legales. De existir otros casos de solidaridad humana, la autoridad nacional encargada de la inclusión económica y social validará al sustituto, de conformidad al reglamento [...] [énfasis añadido].

75. Por otro lado, la Corte ha enfatizado en que “la persona con discapacidad y **la persona que tiene a su cargo a una** tienen derecho a la garantía de protección reforzada en el ámbito laboral”<sup>52</sup> y ha dejado claro que “esta garantía prevista por el legislador y la jurisprudencia constitucional **es independiente de la modalidad de contrato** [énfasis añadido]”, como puede ser un nombramiento provisional.<sup>53</sup>

76. La Corte ha enfatizado en que es indispensable que la entidad empleadora **conozca de manera previa** la situación de la persona sustituta. No obstante, esto no impone la obligación de que la persona que tiene a cargo a otra con discapacidad deba acreditar su situación obligatoriamente a partir de un certificado de discapacidad o de una acreditación de su condición de sustituto. **El certificado no constituye un requisito para obtener la protección reforzada** o los derechos derivados de la condición de discapacidad o de sustituto.<sup>54</sup>

77. Asimismo, esta Magistratura determina que si bien no existe una prohibición absoluta para que una entidad pública dé por terminada una relación laboral con una persona que tiene a su cargo a otra con discapacidad, sí requiere de una carga argumentativa sustancialmente mayor y debe optar por esta opción de *ultima ratio*. Además, impone a la entidad empleadora la obligación de buscar alternativas adecuadas para reubicar al trabajador sustituto en la misma entidad en otro puesto similar o de equivalente rango o función y que solo frente a la imposibilidad de su reubicación se procederá con su desvinculación y,

<sup>52</sup> CCE, sentencia 1067-17-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 30.

<sup>53</sup> *Ibid.*, párr. 31.

<sup>54</sup> CCE, sentencia 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 45.

en ese caso, se deberá pagar la indemnización económica legal correspondiente (art. 51 LOD).<sup>55</sup>

78. Una vez recogidos los estándares principales sobre el derecho a la protección laboral reforzada para los trabajadores sustitutos, corresponde verificar si existen precedentes previos de este Organismo que provean una regla aplicable al caso.

79. En la sentencia 1067-17-EP/20, la Corte Constitucional también analizó el caso de una persona que tenía a su cargo a otra con discapacidad, que se encontraba laborando en una institución pública a través de un nombramiento provisional y que fue desvinculada unilateral y anticipadamente. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

32. La Corte considera 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. Solo frente a la imposibilidad de una reubicación, se puede efectuar una desvinculación y se debe realizar el pago de la indemnización legal correspondiente.

33. El accionante es padre del niño N.N., quien poseía discapacidad intelectual de 48% y el cuidador sustituto era su padre. Trabajó en el Hospital Básico de Ancón, con un nombramiento provisional en el cargo de “cirujano pediátrico”, con una remuneración de USD 3.082,00 desde el 1 de enero de 2013 hasta el 25 de mayo de 2016, cuando le notificaron con la terminación del nombramiento provisional.

34. De la revisión integral del expediente, se evidencia que el Hospital de Ancón desde el año 2012 conocía de la discapacidad del niño N.N., finalizó la relación laboral con base a informes sobre la subutilización del accionante en su área de trabajo, sin considerar que es cuidador sustituto de un niño con discapacidad, sin que se haya procurado su reubicación y sin que, una vez desvinculado, se lo haya indemnizado conforme al artículo 51 de la LOD.

35. Por lo tanto, el Hospital de Ancón vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada del accionante en el ejercicio de su derecho al trabajo por su condición de sustituto de un niño con discapacidad.

80. Del párrafo precedente, esta Magistratura estima que se ha configurado un precedente en sentido estricto<sup>56</sup> que se puede reconstruir en la siguiente regla:

<sup>55</sup> *Ibid.*, párrs. 48-49. Véase también la sentencia 1067-17-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 32 y la sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022.

<sup>56</sup> CCE, 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

Si, (i) una persona que ostenta un nombramiento provisional en una institución pública y que tiene bajo su cuidado y manutención a otra persona con discapacidad; (ii) puso en conocimiento oportunamente a la entidad empleadora de su condición de sustituta;<sup>57</sup> pero, (iii) es desvinculada de su puesto de trabajo sin que la entidad empleadora haya considerado a esta opción como última alternativa incluso ante necesidades institucionales legítimas. Es decir, sin que haya procurado su reubicación en la misma entidad, en un puesto similar o de equivalente rango y función, acorde con la circunstancia especial de la persona con discapacidad y sin que, una vez desvinculada ante la imposibilidad de su reubicación, se le haya indemnizado conforme al artículo 51 de la LOD [**supuesto de hecho**], entonces, se vulnera su derecho a la protección laboral reforzada [**consecuencia jurídica**].

81. Si bien la regla descrita arriba supone la existencia de una **obligación reforzada** para las entidades públicas ante la configuración de los supuestos de hecho descritos, esto no implica de ninguna forma que el otorgamiento de un nombramiento provisional genere de manera automática **estabilidad laboral** para los servidores públicos. Al contrario, este tipo de contrataciones son por naturaleza temporales, pues constituyen medidas emergentes que cubren necesidades específicas de la administración pública. En consecuencia, es importante recordar que, por regla general, el servidor que ostente este tipo de nombramientos no tiene la misma estabilidad laboral ni los mismos derechos que un funcionario de carrera, a menos que, como en el caso en concreto, la persona a quien se le otorgue el nombramiento provisional sea un servidor sustituto de otra persona que padece discapacidad.

82. A continuación, corresponde realizar un análisis acotado al caso de Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo a la luz del precedente antes identificado.

#### 8.1.2. *Sobre el caso en análisis*

83. En primer lugar, como se afirmó anteriormente, este es un caso en el que **procede claramente la acción de protección** en atención a las condiciones particulares de la accionante y de la persona que se encuentra a su cargo. Al respecto, siguiendo su línea jurisprudencial,<sup>58</sup> esta Corte, en su sentencia 2006-18-EP/24, señaló que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos en varios y amplios supuestos, específicamente, cuando se comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de los servidores públicos, en

<sup>57</sup> Véase párr. 76.

<sup>58</sup> Véase la sentencia 1679-12-EP/20 de y la sentencia 224-23-JP/24.

situaciones de evidente discriminación, o cuando las circunstancias del caso requieran de una respuesta urgente.<sup>59</sup>

- 84.** En este sentido, esta Corte anota que a través de su jurisprudencia ha identificado varios escenarios específicos y no taxativos en los que la acción de protección procede respecto de conflictos laborales de servidoras y servidores públicos contra el Estado. Por ejemplo, en la sentencia 080-13-SEP-CC se examinó la situación de un servidor público que fue desvinculado de su puesto de trabajo por un supuesto desempeño laboral deficiente como consecuencia de padecer VIH; en la sentencia 689-19-EP/20 se estudió el caso de una persona sustituta de otra con discapacidad que fue removida de su puesto de trabajo; en la sentencia 3-19-JP/20 se examinó la situación de veinte mujeres embarazadas o en período de lactancia que fueron desvinculadas de sus cargos; en la sentencia 1095-20-EP/22 se analizó la situación de un servidor público con una enfermedad catastrófica y discapacidad que fue separada de su puesto de trabajo; en la sentencia 878-20-JP/24 que revisó el caso de una servidora pública en período de maternidad a la que se le suspendió su licencia por maternidad tras el fallecimiento de su hijo; entre otras decisiones.<sup>60</sup> Es decir, existen una gran variedad de escenarios fácticos en que la acción de protección es procedente.
- 85.** En segundo lugar, esta Magistratura analizará la alegación propuesta por la entidad empleadora sobre la supuesta imposibilidad de otorgar a Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo protección laboral reforzada por no contar oportunamente con el certificado del MIES como documento habilitante.
- 86.** Al respecto, la Corte, como en casos anteriores, verifica que “la existencia del certificado [de sustituto], que es simplemente declarativo, [...] no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de derechos”.<sup>61</sup> Así, en este caso, pese a la insistencia de la entidad empleadora, se constata que la obtención del certificado de trabajadora sustituta no constituía un requisito indispensable para que la accionante gozara de la protección reforzada o los derechos derivados de su condición de sustituta.
- 87.** Sin perjuicio de lo anterior, de la revisión del expediente de instancia, esta Magistratura también evidencia que la accionante ya había iniciado el trámite correspondiente ante el MIES para calificarse como trabajadora sustituta y que puso esta situación en

<sup>59</sup> Por ejemplo, véase las sentencias 1679-12-EP/20 y 224-23-JP/24 respecto de los conflictos laborales en el sector privado.

<sup>60</sup> Véase también las sentencias 1754-13-EP/19, 1342-16-EP/21, 2286-17-EP/23, 2997-19-EP/23, entre otros.

<sup>61</sup> *Ibid.*, párr. 45.

conocimiento de la entidad empleadora a través del memorando MSP-CZ8S-GISZ-2018-2450-E y del oficio S/N de 12 de junio de 2018. Sin embargo, la entidad empleadora, a pesar de que reconoció que la accionante si le notificó sobre la discapacidad de su hermana y sobre el inicio del trámite ante el MIES, estimó que la accionante requería la certificación oficial como trabajadora sustituta para garantizar su protección laboral reforzada. Esta Corte anota que la accionante fue notificada con el certificado de trabajadora sustituta cuatro días después de su despido.

88. En tercer lugar, corresponde aplicar al caso el precedente en sentido estricto extraído de la sentencia 1067-17-EP/20 expedida por este Organismo reconstruida en el párrafo 79. De este modo, se tiene:

88.1. **Supuesto de hecho 1:** La accionante prestó sus servicios en la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública desde el 1 de marzo de 2015 hasta el 31 de mayo de 2017 a través de un contrato de servicios ocasionales y de esa fecha al 26 de septiembre de 2018 a través de un nombramiento provisional. Asimismo, se verifica que la accionante, a través de un acta de mediación de 4 de noviembre de 2015, recibió la tutela –cuidado y manutención– completa de su hermana, quien tiene síndrome de Down, una discapacidad intelectual de 78% y una afección renal.

88.2. **Supuesto de hecho 2:** Este Organismo constata que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública conocía desde el 2015 de la discapacidad de la hermana de la accionante, pues la accionante **informó** de su situación de manera previa a su desvinculación en **dos ocasiones**. La primera vez, la accionante, a través del oficio S/N de 18 de diciembre de 2015, puso en conocimiento de la entidad empleadora que asumió la tutela de su hermana, quien, a la fecha, poseía síndrome de Down y una discapacidad intelectual del 64%. La segunda vez, la accionante, a través del memorando MSP-CZ8S-GISZ-2018-2450-E y del oficio S/N de 12 de junio de 2017, puso en conocimiento de la entidad empleadora que su hermana fue reevaluada y que actualmente cuenta con una discapacidad intelectual del 78%. Además, la accionante notificó a la entidad sobre el inicio del proceso administrativo ante el MIES para ser acreditada como trabajadora sustituta de su hermana.

88.3. **Supuesto de hecho 3:** La accionante fue separada de su cargo el 26 de septiembre de 2018 a través del memorando MSP-CZ8S-DZAF-2018-4625-M en el que se señaló que la entidad empleadora requería “optimizar su vacante” para realizar otra contratación para el mismo cargo y así “fortalecer el área de adquisiciones”. En

consecuencia, se resolvió dar por finalizado su nombramiento provisional de manera anticipada y unilateral a la luz del artículo 47 letra e de la LOSEP. En esta ocasión, esta Corte no evidencia que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio Salud Pública haya procurado la reubicación de la accionante ni que, una vez desvinculada, se le haya indemnizado de conformidad con lo establecido por el artículo 51 de la LOD. En su lugar, se observa que la entidad accionada se limitó a motivar su decisión en su facultad para remover libremente a las y los servidores públicos.

88.4. **Consecuencia jurídica:** Tras verificar la configuración de los **tres supuestos de hecho** de la regla antes enunciada, se concluye que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública, a pesar de que conocía la situación particular de la recurrente, al haber terminado unilateralmente el nombramiento provisional que mantenía con la accionante, sin procurar su reubicación en otro puesto de trabajo ni otorgarle la indemnización legal dispuesta, transgredió la protección laboral reforzada de la accionante como sustituta de una persona con discapacidad.

89. En resumen, se determina que la entidad empleadora vulneró el derecho a la protección especial en el ejercicio del derecho al trabajo de la que goza la accionante por ser una trabajadora sustituta.

## 9. Reparación integral

90. Tras haber determinado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de los jueces provinciales que expidieron la sentencia impugnada a través de la acción extraordinaria de protección, y al derecho a la protección reforzada de la accionante en el análisis de mérito, corresponde determinar las medidas de reparación adecuadas.

91. En cuanto a la violación del debido proceso en la garantía de la motivación, corresponde dejar sin efecto la sentencia impugnada, y, en su reemplazo, los sujetos procesales deberán estar a lo resuelto en esta sentencia de mérito. En consecuencia, la judicatura de instancia no deberá dictar una sentencia en sustitución a la dejada sin efecto.

92. No obstante, esta Corte estima adecuado realizar un llamado de atención a los jueces Alfonso Ordeñana Romero, Manuel Ulises Torres y María Gabriela Mayorga Contreras por su falta de prolijidad en la redacción de la sentencia de apelación. Ya que, los jueces siempre deben mostrar un cuidado meticuloso en la redacción de sus decisiones judiciales

sobre garantías jurisdiccionales, pues estas están relacionadas con el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales y con el principio de comprensibilidad (art. 4.10 LOGJCC).

93. Ante la vulneración al derecho a la protección laboral reforzada de la accionante, esta Corte anota que la accionante solicitó expresamente ser restituida a su puesto de trabajo. Sin embargo, este Organismo considera que por las particularidades del caso en concreto, en atención al tiempo transcurrido y al constatar que la accionante cuenta con un nuevo trabajo en otra institución pública,<sup>62</sup> ya no es posible restituir a la accionante a su cargo. En consecuencia, para su caso particular, esta Corte estima adecuado disponer como medida de reparación que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública pague una compensación económica a la accionante por su desvinculación unilateral y anticipada a la luz de las exigencias previstas en la LOD.<sup>63</sup> Esto es, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la LOD, el otorgamiento de un valor correspondiente a 18 salarios básicos unificados de la mejor remuneración devengada hasta la fecha de la desvinculación.
94. Además de lo referido, esta Corte encuentra pertinente ordenar que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública capacite a su personal de talento humano sobre el derecho a la protección laboral reforzada de las personas sustitutas.
95. Por último, esta Magistratura dispone que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública y el Consejo de la Judicatura difundan esta sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo.

## 10. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

### 1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección **2126-19-EP**.

<sup>62</sup> Audiencia pública del caso 2126-19-EP, minuto 26 y 29.

[https://www.youtube.com/watch?v=7\\_ZPeB3dAZM&t=1437s](https://www.youtube.com/watch?v=7_ZPeB3dAZM&t=1437s)

<sup>63</sup> LOD, art. 51 “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 [...]”.

2. **Declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas en la sentencia dictada el 30 de abril de 2019, al no haber examinado exhaustivamente la existencia de una vulneración a los derechos constitucionales alegados.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 30 de abril de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. **Llamar** la atención a los jueces Alfonso Ordeñana Romero, Manuel Ulises Torres y María Gabriela Mayorga Contreras, quienes conformaron el tribunal de la Sala de la Corte Provincial que resolvió el recurso de apelación, por la falta de prolijidad en la redacción de la decisión impugnada.
5. **Aceptar la acción de protección** presentada el 18 de octubre de 2018 por Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo.
6. **Declarar** la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada de Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo por tener bajo su cuidado a una persona que tiene una discapacidad. En consecuencia, ordena las siguientes **medidas de reparación**:
  - a. **Declarar** que esta sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción para Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo y su hermana Bianka Carola Barba Salcedo.
  - b. **Ordenar** que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública pague a Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo, en un **plazo no mayor a dos meses** contados desde la notificación de esta sentencia, una indemnización equivalente a **18 meses de la mejor remuneración** devengada por la accionante mientras trabajó en la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud hasta el año 2018, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades. Tras fenecer el plazo indicado, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud informará en el término de **30 días** a la jueza de primera instancia sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.

- c. **Disponer** que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública capacite a su personal de talento humano sobre el derecho a la protección laboral reforzada de las personas que tienen a su cargo personas con discapacidad. Las capacitaciones deberán realizarse en el **plazo de seis meses** desde la notificación de esta sentencia. Tras fenecer el plazo establecido, la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública informará en el término de **30 días** a la jueza de primera instancia sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.
- d. **Disponer** que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública y el Consejo de la Judicatura publiquen la sentencia en sus portales web institucionales con un hipervínculo que dirija al documento completo, por el **plazo de tres meses consecutivos**. Tras fenecer el plazo indicado para la publicación de la sentencia, las referidas instituciones deberán informar en el término de **30 días** a la jueza de primera instancia sobre el cumplimiento integral de la medida indicada.
7. **Disponer** la devolución de los expedientes a la jueza de primera instancia para que proceda con su ejecución e informe sobre su cumplimiento integral en el término de **60 días** después de fenecidos todos los plazos en las medidas ordenadas.
8. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín (voto concurrente), en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 25 de abril de 2024.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 2126-19-EP/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por los demás jueces y juezas que votaron a favor de la sentencia 2126-19-EP/24, formulo este voto concurrente respecto de aquella decisión, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 25 de abril de 2024, por las razones que expongo a continuación.

**Sobre la sentencia 2126-19-EP**

2. El caso indicado proviene de una acción de protección relacionada con un conflicto laboral entre una persona natural con una institución estatal. Así, en el caso en cuestión, la persona reclamaba al Ministerio de Salud Pública por su desvinculación de la institución a pesar de que tenía a su cargo la manutención y el cuidado de su hermana, quien padecía síndrome de Down y una discapacidad grave del 78%.
3. En la sentencia 2126-19-EP/24, la Corte determina que ha existido la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación debido a que la sentencia de segunda instancia incurrió en el tipo de deficiencia motivacional de insuficiencia. Posteriormente, la Corte realizó un examen de mérito del caso y determinó que la entidad accionada vulneró el derecho a la protección laboral reforzada de la accionante ya que la desvinculó sin considerar que tenía su cargo el cuidado de una persona con discapacidad.
4. Estoy de acuerdo con el razonamiento de la sentencia 2126-19-EP/24 así como con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección por la vulneración de la garantía de motivación y de aceptar la acción de protección por la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada. En particular, concuerdo con el siguiente análisis que consta en la sentencia 2126-19-EP/24:

[...] este es un caso en el que procede claramente la acción de protección en atención a las condiciones particulares de la accionante y de la persona que se encuentra a su cargo. Al respecto, esta Corte, en la sentencia 2006-19-EP/24, señaló que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral, entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, cuando los hechos evidencien asuntos que comprometan notoria o gravemente la

dignidad o autonomía de los servidores públicos, configuren escenarios de evidente discriminación, o cuando las circunstancias excepcionales del caso requieran de una respuesta urgente. Lo anterior, sin olvidar que, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa. Esto no implica que este tipo de controversias sean excluidas totalmente de la justicia constitucional.

No obstante, esta Corte recuerda que todas las juezas y jueces constitucionales al conocer una acción de protección están obligados a examinar la posible vulneración de derechos constitucionales alegados por la parte accionante. En consecuencia, esta Corte reitera que la mera afirmación de la improcedencia de una acción de protección no será suficiente para desestimar la demanda y, así como en todos los casos, en las demandas de servidores públicos frente a la administración pública será imprescindible que se tomen en cuenta las condiciones particulares que revisten a la controversia y que requieran de la intervención de la justicia constitucional.

5. Ahora bien, dado que se ha hecho referencia a la sentencia 2006-18-EP/24, emitida el 13 de marzo de 2024, estimo pertinente realizar un análisis más profundo sobre las reales implicaciones de esta sentencia en vista de que he identificado que, tanto en la opinión pública como por parte de juzgadores de instancia e instituciones del Estado, se han realizado interpretaciones erróneas que podrían poner en riesgo el acceso de los servidores públicos a las garantías jurisdiccionales. Y es que una lectura errónea de la sentencia 2006-18-EP/24 podría llevar a que las autoridades jurisdiccionales que conozcan casos relacionados con conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado, asuman que la acción de protección nunca sería procedente o que no tienen la obligación de motivar su decisión. Si esto fuera así, la Corte no habría identificado una vulneración de la garantía de motivación en la sentencia 2126-19-EP/24 y mucho menos habría aceptado la acción de protección en el examen de mérito.
6. En función de ello, este voto concurrente no implica que me distancie del razonamiento de la sentencia 2006-18-EP/24 con el cual estoy de acuerdo, sino que encuentro necesario profundizar en su comprensión con el fin de que no se malentienda el rol de los jueces y juezas constitucionales cuando conocen este tipo de causas.

**La sentencia 2006-18-EP/24 no contiene un precedente en sentido estricto respecto de todos los conflictos laborales con el Estado en los que se impugnen actos administrativos relativos a la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación**

7. De acuerdo a la sentencia 109-11-IS/20, 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.

8. Entonces, para identificar un precedente en sentido estricto en cualquier sentencia, es indispensable acudir a los hechos del caso concreto. La sentencia 2006-18-EP/24 versa sobre la vulneración del derecho a la protección laboral reforzada como mujer embarazada por la terminación de un nombramiento provisional. Toda vez que los hechos de la sentencia 2006-18-EP/24, se relacionan con la extensión<sup>1</sup> de la protección laboral reforzada para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia frente a la terminación de nombramientos provisionales, es claro que sobre estos hechos se generó un precedente. A saber, la Corte extendió el estándar de los contratos ocasionales de tal manera que, tratándose de un nombramiento provisional, las instituciones públicas no pueden desvincular a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y deben garantizar su derecho al trabajo hasta que concluya dicho periodo.
  
9. Ahora bien, una misma sentencia tiene la potencialidad de generar distintos precedentes respecto de cada uno de los problemas jurídicos que resuelve, por lo que cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto del conocimiento de los conflictos laborales con el Estado. Al respecto, uno de los problemas jurídicos que resuelve la sentencia 2006-18-EP/24 se refiere a la procedencia de la acción de protección. En el marco de ese análisis, y a partir de los hechos del caso, la Corte formuló una **regla general** así como **criterios de excepción** respecto de la procedencia de la acción de protección en conflictos laborales contra el Estado. A saber, la Corte señaló que, por **regla general**, el conocimiento de los conflictos laborales<sup>2</sup> entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; la Corte también estableció **criterios de excepción** a esta regla general,

---

<sup>1</sup> En sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte determinó que la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales a una mujer embarazada o en período de lactancia efectivamente agrava la vulnerabilidad en la que se encuentra, ya que su sustento depende del trabajo que realice. Por lo tanto, la Corte señaló que no es dable que se imponga la necesidad administrativa de cumplir con determinada norma de personal, por encima de las necesidades vitales de la trabajadora. Así, se indicó que dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y que no implica el desconocimiento de una norma constitucional, como es el artículo 228, de acuerdo con el cual el acceso al servicio público y la estabilidad que lo protege dependen enteramente de los méritos del aspirante, demostrados a través de un concurso público.

<sup>2</sup> De acuerdo con la sentencia 2006-18-EP/24, entre los ejemplos de conflictos laborales entre el Estado y servidores públicos que por regla general corresponderían a la vía contencioso-administrativa están: la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otros.

que operan cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor. A manera ejemplificativa, la Corte mencionó que tales excepciones podrían ocurrir en casos de evidente discriminación, o en los excepcionálísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que los rodeen.

10. Esa regla general, junto a sus criterios de excepción, formulada al momento de determinar la procedencia de la acción de protección de origen, constituye una regla de precedente igualmente obligatoria, pues la Corte subsume los hechos del caso en los criterios de excepción formulados a la regla general. Así, a juicio de la Corte, los hechos del caso requerían una respuesta urgente (**criterio de excepción a la regla general**) debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres embarazadas frente a las decisiones de la autoridad administrativa, y la protección reforzada que la Constitución les garantiza.
11. Ahora bien, al momento de formular la regla general, la sentencia 2006-18-EP/24 también menciona ejemplificativamente la impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación, por lo que nuevamente cabe preguntarse si en la sentencia 2006-18-EP/24 se generó o no un precedente en sentido estricto respecto de estas cuestiones. Como vimos, para identificar un precedente en sentido estricto es necesario partir de los hechos del caso y determinar si esos hechos se subsumen o no en las reglas que se crean. Por ello, en la sentencia 2006-18-EP/24 existe un precedente que extiende a los nombramientos provisionales la protección laboral reforzada de la que gozan las mujeres respecto de los contratos ocasionales; así también, existe un precedente según el cual, por regla general, el conocimiento de los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos corresponde a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, excepto cuando el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor.
12. Sin embargo, no sería preciso identificar un precedente en sentido estricto respecto de toda impugnación de actos administrativos relativos a la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, o liquidación. Respecto de uno de esos supuestos (terminación de un nombramiento provisional), la Corte aplica la excepción a la regla general de que la acción de protección no es la vía; mientras que los otros supuestos

mencionados son ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24. Además, esta mención no constituye la razón de la decisión del caso 2006-18-EP.

13. Recordemos que, para identificar un precedente en sentido estricto hay que acudir necesariamente a las razones de las cuales no se puede prescindir para llegar a la decisión, es decir, resulta imprescindible distinguir la *ratio decidendi* del *obiter dicta*. La *ratio decidendi* son las razones de la decisión, mientras que el *obiter dicta* son dichos de paso o consideraciones adicionales que formula la Corte para explicar o guiar su razonamiento, pero no son razones que se apliquen al momento de resolver los problemas jurídicos planteados y por ende no son vinculantes para casos futuros.
14. Esta Corte Constitucional ya ha aclarado que las consideraciones adicionales que no forman parte de la *ratio decidendi* del caso en cuestión no pueden establecer un precedente judicial en sentido estricto en los términos de la sentencia 109-11-IS/20.<sup>3</sup> De ahí que no identifiqué un precedente en sentido estricto respecto de supuestos ajenos a la decisión adoptada en la sentencia 2006-18-EP/24 tales como la terminación de contratos ocasionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, o la liquidación, a través de los cuales la Corte procuró guiar su razonamiento.
15. Menos aún, existe un precedente en sentido estricto que implique que, en todo conflicto laboral con el Estado, automáticamente correspondía rechazar, inadmitir o negar la acción de protección, como explicaré a continuación.

**La sentencia 2006-18-EP/24 no implicó ningún cambio de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador**

16. No encuentro que en la sentencia 2006-18-EP/24 haya existido un cambio de línea ni de precedente jurisprudencial. La Corte, en la sentencia 2006-18-EP/24, no estableció excepciones para la presentación de la acción de protección. Por ello, no puede entenderse que un conflicto laboral con el Estado implica que, de plano, no procede la acción de protección.
17. Tan es así que en el caso bajo análisis en la sentencia 2006-18-EP/24, se alegó expresamente que se trataba de un tema de legalidad impugnante ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y que se pretendía la declaratoria de un derecho. A pesar de ello, la Corte estimó que, de hecho, la acción de protección sí era la vía. En esa línea,

---

<sup>3</sup> CCE, Sentencia 121-20-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 33.

la Corte declaró procedente la acción por referirse a una servidora con nombramiento provisional quien fue desvinculada de la institución cuando se encontraba embarazada. La Corte reconoció que estos hechos pueden ser conocidos mediante una acción de protección e incluso realizó un análisis sobre el mérito de la causa, analizando las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.

**18.** La sentencia 2006-18-EP/24 indicó:

cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria (no se reproducen notas al pie del original).<sup>4</sup>

**19.** De lo anterior no se advierte que la Corte haya señalado que la acción de protección nunca será la vía solo porque se alegan temas laborales. La Corte sigue manteniendo, como lo ha hecho desde la sentencia 1679-12-EP/20,<sup>5</sup> que, por regla general, los conflictos laborales corresponden a las vías ordinarias establecidas para el efecto y que existen excepciones a aquella regla. Por regla general, para un conflicto entre privados, existe la vía laboral; para un conflicto entre servidores públicos con el Estado, existe la vía contencioso-administrativa.

**20.** La sentencia 2006-18-EP/24 no es un cambio de línea al respecto, sino que ha vuelto a recordar que el análisis depende de un ejercicio que debe realizarse en cada caso concreto. La Corte ha reiterado en sendas ocasiones que no hay materias excluidas de la acción de protección.<sup>6</sup> Esa línea no ha cambiado.

**21.** Por ello, la sentencia 2006-18-EP/24 no puede ser utilizada por las y los jueces constitucionales como otra excusa para inadmitir, negar, rechazar o desestimar este tipo de acciones de manera automática. La sentencia 2006-18-EP/24 no debe ser leída en el

<sup>4</sup> CCE, sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024, párr. 42.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, CCE, sentencia 108-20-EP/24, 11 de abril de 2024, párr. 21; sentencia 461-19-JP/23 y acumulados, 19 de abril de 2023, párr. 30; sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25; sentencia 212-20-EP/24, 25 de abril de 2024, nota al pie 20; sentencia 1245-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 17; o, sentencia 3119-19-EP/24, 21 de febrero de 2024, párr. 17.

sentido de que la acción de protección debe ser declarada inadmisibile de plano. Por el contrario, sigue en vigencia el siguiente criterio respecto de la diferencia entre la inadmisibilidad e improcedencia de la acción:

La verificación de las causales de improcedencia de las acciones de protección (artículo 42 numerales del 1 al 5) requiere de una fuerte carga argumentativa que no puede satisfacerse en el primer acto procesal de admisión, pues supone que la jueza o juez constitucional, sin que haya mediado el trámite constitucional establecido para la sustanciación de garantías jurisdiccionales (audiencia, pruebas, documentos e informes), ha formado debidamente su criterio para inadmitir a trámite una acción de protección, basándose en una de las cinco primeras causales del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.<sup>7</sup>

- 22.** La determinación de que un caso, sobre un conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos, corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria, no se trata de un tema de inadmisibilidad, sino que corresponde realizar un análisis de fondo sobre su procedencia o improcedencia. Al respecto, si bien la Corte ha reconocido ciertas excepciones a esta regla, no se ha apartado del precedente establecido en la sentencia 1-16-PJO-CC respecto del deber de motivar, según el cual:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.<sup>8</sup>

- 23.** Sin apartarse de ese precedente, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte sigue la misma línea desde la sentencia 1178-19-JP/21 respecto del derecho a la propiedad. Esta última que determinó que “pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección, en los cuales el umbral de análisis de la garantía de motivación deba ser menor, como ocurre en el caso en concreto [...]”.<sup>9</sup>

- 24.** Así, al igual que ya lo hizo desde la sentencia 1178-19-JP/21, en la sentencia 2006-18-EP/24 la Corte únicamente recuerda que, dependiendo de cada caso concreto, si la pretensión de una demanda de acción de protección tiene una especificidad tal que puede

<sup>7</sup> CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, 4 de diciembre de 2013, pág. 23.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016, págs. 24 y 25, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 19, entre otras

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 95.

resolverse por la vía ordinaria laboral o contencioso-administrativa que corresponda, o que el caso no se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionálísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen, entonces las juezas y jueces constitucionales tienen un umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales. Para ello, deberán cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde.

25. El umbral menor en relación con la obligación de motivar sobre la existencia, o no, de vulneraciones a derechos constitucionales en los casos en que un juez o una jueza constitucional deriva el caso a la justicia ordinaria, se explica en la medida en que, si se realizara un análisis profundo sobre el fondo del caso de forma previa a las consideraciones en cuanto a la vía adecuada para la sustanciación del caso concreto, existiría una suerte de prejuzgamiento por parte de la justicia constitucional que dejaría sin margen de acción a la justicia ordinaria o bien podría generar criterios contrapuestos sobre un mismo punto de derecho.
26. En definitiva, la determinación de que un caso sobre conflicto laboral entre el Estado y servidores públicos corresponde a la vía constitucional o a la vía ordinaria debe realizarse caso por caso sin que sea posible establecer excepciones taxativas en abstracto.

**El deber de motivación que tienen los jueces y las juezas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado, a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24**

27. Como ha quedado establecido, la sentencia 2006-18-EP/24 no habilita a las autoridades judiciales a rechazar de plano una acción de protección solamente porque versa sobre un conflicto laboral con el Estado ni las exime de su deber de motivar sus decisiones. El estándar, como regla general para estos casos, implica reducir o relajar la carga argumentativa, pero no significa que las autoridades judiciales puedan rechazar una acción de protección únicamente con fundamento en la temática sobre la cual versa el conflicto.

- 28.** Lo que ha establecido la sentencia 2006-18-EP/24 es que, toda vez que -por regla general- los conflictos laborales con el Estado tienen habilitada la vía contencioso-administrativa, existe una menor carga argumentativa para las autoridades jurisdiccionales que conocen estas acciones en la justicia constitucional. A mi criterio, en observancia de ese estándar de motivación, las judicaturas deben considerar, al menos, lo siguiente:
- 28.1.** Las y los jueces constitucionales deben explicar por qué la vía contencioso administrativa sería adecuada y eficaz para resolver el caso concreto a la luz de las circunstancias específicas que lo rodean. Para ello, no basta afirmar de forma general que la vía contencioso-administrativa está prevista en la ley para los conflictos laborales “de mera legalidad” con el Estado.
- 28.2.** Lo que deben examinar las y los jueces es si el caso se enmarca en uno de los supuestos previstos en la sentencia 2006-18-EP/24 para que proceda la acción de protección en un conflicto laboral con el Estado. Es decir, las y los jueces deben razonar si el caso se refiere o no a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente.
- 28.3.** Si encuentran que el caso se enmarca en un supuesto de excepción, entonces las y los jueces deben concluir que la AP es la vía adecuada y eficaz y deben pronunciarse sobre la existencia de las violaciones de derechos alegadas. Si luego de este análisis no encuentran que el caso concreto requiera la intervención de la justicia constitucional, deben concluir que la vía adecuada es la contencioso administrativa.
- 29.** Cabe señalar que la propia sentencia 2006-18-EP/24 determina que no es obligación de los accionantes justificar la excepción, pero sí de las autoridades judiciales motivar. En otras palabras, la carga argumentativa sigue recayendo en las y los jueces.
- 30.** Resulta necesario recordar que la vía contencioso-administrativa está diseñada para abordar los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado. Tan es así que cuando un servidor o servidora acude a la justicia constitucional con un conflicto laboral, se arriesga a la posibilidad de que le respondan que esa no es la vía idónea; mientras que, si el mismo servidor o servidora acude a la justicia contencioso-administrativa, eventualmente recibirá una respuesta a su planteamiento. Ahora bien, esto no significa que la vía contencioso-administrativa sea adecuada y eficaz para todos los casos. De ahí

que, a efectos del estándar motivacional señalado, las y los jueces constitucionales deben tomar en cuenta no sólo las particulares vulnerabilidades de las y los servidores públicos, sino también las particularidades de la vía contencioso-administrativa.

31. Entre otros factores, en su razonamiento las y los jueces deberán considerar que la justicia contencioso-administrativa no es necesariamente una vía rápida o sencilla, sino que se caracteriza por la excesiva carga procesal y mantiene un importante retraso procesal. A esto se suman los breves tiempos de caducidad de la acción y el hecho de que no existen dos instancias, sino una única instancia seguida de un recurso eminentemente técnico como es la casación. Las y los jueces constitucionales no pueden obviar que, si bien en la justicia contencioso-administrativa existe la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos impugnados hasta que se resuelva la materia del caso, no es frecuente que esto ocurra, como tampoco es común que se proteja a la parte débil de la relación con el Estado.<sup>10</sup> La constitucionalización de la justicia ordinaria es un ideal de la Constitución que depende de un proceso que todavía no se ha consolidado, y que enfrenta resistencias tanto culturales como institucionales.

**La línea divisoria no siempre es clara y la sentencia 2006-18-EP/24 no pretende trazarla**

32. La superposición entre la justicia constitucional y la contencioso-administrativa no es un problema nuevo. Las tensiones entre estas dos jurisdicciones han existido y existirán siempre. La LOGJCC aborda este tema cuando en su artículo 42.4 señala que la acción de protección de derechos no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.” Este artículo no resuelve el problema, pues no es fácil definir una frontera clara entre las cuestiones de “mera legalidad” y las cuestiones constitucionales. La jurisprudencia constitucional ha gestionado esta superposición de distintas maneras, pero siempre enfatizando en que las soluciones no pueden venir de razonamientos en abstracto, sino que deben surgir en función de casos concretos.
33. De hecho, la superposición entre las vías ordinaria y constitucional no se reduce al choque entre la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la jurisdicción constitucional. Por

---

<sup>10</sup> En esto, debo reconocer, resulta desacertada la afirmación de la sentencia 2006-18-EP/24 en el sentido de que al establecer que sea la regla general que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conozca estos casos “implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas” (párrafo 42), pues la justicia laboral tiene marcadas diferencias con la justicia contencioso-administrativa.

ejemplo, si bien la propiedad es un derecho constitucional, hay cuestiones relacionadas con el derecho a la propiedad que deben canalizarse por la justicia civil ordinaria (como la declaración de la prescripción adquisitiva de dominio) y cuestiones que podrían tutelarse a través de las garantías (como los casos de confiscación, en que se priva de la propiedad a una persona sin un procedimiento expropiatorio). Lo mismo ocurre con el derecho al trabajo. En cada caso, es necesario analizar la pretensión y circunstancias específicas, para determinar si debe abordarse desde la vía ordinaria o desde la vía constitucional.

34. Para la mayoría de conflictos existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria, y no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida en la esfera constitucional. Acudir a las garantías jurisdiccionales cuando existen vías ordinarias no es cuidar a la justicia constitucional, por el contrario, las aleja de su misión fundamental y las vuelve cada vez más ineficaces para tutelar aquellos casos que requieren una respuesta celeré. La demora en la tramitación de los procesos en la vía contencioso-administrativa no puede ser un criterio aislado para escoger la vía constitucional como un camino preferente. En otras palabras, lo que determina si la vía idónea y eficaz es la vía constitucional o la vía administrativa, no puede ser exclusivamente la demora judicial. La idoneidad y eficacia depende de cada caso concreto y de muchas circunstancias, entre ellas, de cómo el transcurso del tiempo afecta o impacta a cada persona en específico.
35. La intención del constituyente al consagrar la acción de protección fue establecer una vía capaz de garantizar eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral frente a las vulneraciones de los derechos. Para proteger a la justicia constitucional, es fundamental no acudir a ella cuando existen vías ordinarias capaces de tutelar los derechos constitucionales. Si se acude a las garantías jurisdiccionales sólo en consideración de que, en comparación con las vías ordinarias, es más rápida, se corre el riesgo de congestionar a esta vía con cuestiones ordinarias, al punto que los casos verdaderamente urgentes no podrán ser tutelados.
36. La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales y le corresponde a cada juez y jueza constitucional verificar y argumentar, caso a caso, si a la luz de los hechos, las pretensiones, y las especiales vulnerabilidades de la presunta víctima, se trata de una cuestión de justicia constitucional o si, por el contrario, le corresponde a la justicia ordinaria. No es posible dilucidar la división entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria de manera abstracta, sino siempre a la luz de cada caso concreto. Por eso, ni la sentencia 2006-18-EP/24 ni ninguna

otra puede trazar una línea fronteriza para todas las materias en abstracto de manera tajante, sino a lo mucho establecer posibles ejemplos o reglas generales que siempre estarán sujetas a excepciones. La decisión final la debe tomar el juez o jueza que conoce cada causa concreta, y es a ese juez o jueza al que le corresponde la carga argumentativa.

37. Así como los jueces y juezas constitucionales no pueden desnaturalizar la justicia constitucional para resolver cuestiones que inobservan el objeto de la acción; tampoco pueden desestimar todas las demandas aduciendo que existe una vía judicial para impugnar el acto sin verificar adecuadamente si se trata de casos que ameritan la atención de la justicia constitucional. Por el contrario, los jueces y las juezas no deberían dudar en declarar procedente una acción de protección en casos de conflictos laborales con el Estado si evidencian cuestiones que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora o casos excepcionales que por las circunstancias que los rodeen requieran una respuesta urgente que amerite la tutela de los derechos en la vía constitucional.
38. Dado que la línea divisoria no siempre es clara, no toda improcedencia de una acción de protección acarrea su desnaturalización. La desnaturalización de una garantía jurisdiccional es una actuación arbitraria y grave que ocurre cuando se dicta una sentencia manifiestamente contraria al objeto de la garantía. El que los conflictos laborales con el Estado tengan una vía ordinaria no implica que resolverlos en la vía constitucional equivalga a su desnaturalización, toda vez que no se trata de una cuestión ajena al objeto de la garantía y existen casos en los cuales las pretensiones no se reducen a reclamos laborales.
39. De la misma forma, el que existan vías ordinarias capaces de resolver este tipo de conflictos no implica que se deba entender a la acción de protección como subsidiaria o residual. Nuestra Constitución consagró a la acción de protección como un amparo directo, de tal manera que no es necesario agotar recursos previos (subsidiariedad) o que solo sea posible acudir a la acción de protección cuando se compruebe que no existe ninguna otra vía (residualidad). Independientemente de las confusiones que se han generado sobre el término “subsidiariedad”,<sup>11</sup> lo que me interesa resaltar es que la acción

---

<sup>11</sup> Se ha generalizado la idea de que la acción de protección es “subsidiaria” en el sentido de que no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en vía judicial, como establece el artículo 42.4 de la LOGJCC. Sin embargo, a mi juicio existe una confusión conceptual. El principio de subsidiariedad implica que determinado organismo tiene la responsabilidad primaria de realizar algo y sólo cuando no lo hace o lo hace de manera defectuosa, otro organismo, de manera subsidiaria, puede intervenir. Así, por ejemplo, cuando el Estado falla en su obligación de garantizar derechos, tras agotar los recursos internos, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Así también, cuando los

de protección no constituye un último “recurso” por agotar, como lo ha señalado ya la Corte Constitucional.<sup>12</sup>

40. El artículo 42.4 de la LOGJCC no debe interpretarse como si requiriera a los accionantes que en primera instancia agoten las vías administrativas y/o judiciales para que, posteriormente, sea procedente la presentación de la garantía jurisdiccional. La acción de protección no es un mecanismo de impugnación de las decisiones de la justicia ordinaria o la vía administrativa. Si fuera necesario agotar las vías ordinarias antes de presentar una acción de protección, no tendría sentido esta acción, puesto que lo que correspondería sería la acción extraordinaria de protección.
41. Por ello, insisto en que la evaluación debe realizarse siempre a la luz de que cada caso concreto y sus particularidades. Es en cada caso concreto, y no en un estándar en abstracto, donde puede definirse si la acción de protección es o no la vía. Para ello, las judicaturas que conocen acciones de protección sobre conflictos laborales con el Estado deben motivar sus decisiones, conforme lo expuse en la sección previa.
42. Con base en los argumentos expuestos, formulo este voto concurrente pues me preocupan algunas lecturas que se han realizado de la sentencia 2006-18-EP/24 por parte de determinados actores, entidades accionadas y ciertos jueces y juezas. En este voto, no me estoy distanciando de los criterios de la sentencia 2006-18-EP/24, a lo mucho, he procurado explicarlos con el fin de evitar que una lectura imprecisa de dicha sentencia tenga un efecto perjudicial en causas futuras. En ese sentido, valoraré la necesidad de reproducir este voto en otras sentencias.

**DANIELA  
SALAZAR  
MARIN**

Digitally signed  
by DANIELA  
SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

---

jueces ejecutores fallan en su obligación de hacer cumplir las sentencias de la justicia constitucional, tras agotar los requisitos ante tales jueces, las personas pueden acudir, subsidiariamente, a la Corte Constitucional a través de la acción de incumplimiento. En este sentido de las palabras, la acción de incumplimiento es subsidiaria, mientras que la acción de protección, no.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 446-19-EP/24, 31 de enero de 2024, párr. 55.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2126-19-EP fue presentado en Secretaría General el 08 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 15:08; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 2126-19-EP/24**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), respetuosamente presento mi voto concurrente.
2. La Corte Constitucional aprobó la sentencia 2126-19-EP/24, en la que aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por Sellenne Virginia del Consuelo Barba Salcedo (“**accionante**”) en contra de la sentencia emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Esto ocurrió en el marco de una acción de protección planteada frente a un acto administrativo, mediante el cual se dio por terminado el nombramiento provisional de la accionante, sin considerar que tenía a su cargo la manutención y cuidado de su hermana con síndrome de Down y una discapacidad intelectual grave del 78%. Sus pretensiones fueron aceptadas en primera instancia, pero la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas revocó la sentencia.
3. Si bien estoy de acuerdo con la decisión de mayoría de que existió vulneración a derechos constitucionales, quiero abordar dos puntos en este voto: 1) realizar ciertas puntualizaciones sobre el análisis de la sentencia 2006-18-EP/24, planteado en los párrafos 83 y 84 del voto de mayoría y 2) presentar mi disidencia con la indemnización como medida de reparación.

**Sobre la sentencia 2006-18-EP/24:**

4. En los párrafos 83 y 84, el voto de mayoría señala:

83. En primer lugar, como se afirmó anteriormente, este es un caso en el que procede claramente la acción de protección en atención a las condiciones particulares de la accionante y de la persona que se encuentra a su cargo. Al respecto, siguiendo su línea jurisprudencial, esta Corte, en su sentencia 2006-18-EP/24, señaló que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos en varios y amplios supuestos, específicamente, cuando se comprometa notoria o gravemente la dignidad o autonomía de los servidores públicos, en situaciones de evidente discriminación, o cuando las circunstancias del caso requieran de una respuesta urgente.

84. En este sentido, esta Corte anota que a través de su jurisprudencia ha identificado varios escenarios específicos y no taxativos en los que la acción de protección procede respecto de conflictos laborales de servidoras y servidores públicos contra el Estado. Por ejemplo, en la sentencia 080-13-SEP-CC se examinó la situación de un servidor público que fue desvinculado de su puesto de trabajo por un supuesto desempeño laboral deficiente como consecuencia de padecer VIH; en la sentencia 689-19-EP/20 se estudió el caso de una persona sustituta de otra con discapacidad que fue removida de su puesto de trabajo; en la sentencia 3-19-JP/20 se examinó la situación de veinte mujeres embarazadas o en período de lactancia que fueron desvinculadas de sus cargos; en la sentencia 1095-20-EP/22 se analizó la situación de un servidor público con una enfermedad catastrófica y discapacidad que fue separada de su puesto de trabajo; en la sentencia 878-20-JP/24 que revisó el caso de una servidora pública en período de maternidad a la que se le suspendió su licencia por maternidad tras el fallecimiento de su hijo; entre otras decisiones. Es decir, que existen una gran variedad de escenarios fácticos en que la acción de protección es procedente.

5. La Corte ya ha señalado que la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales. Sin embargo, no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional pues para conflictos en materia de legalidad, existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.<sup>1</sup> Pero separar de manera diáfana lo que pertenece a la esfera de legalidad y constitucionalidad no es una tarea sencilla, y tal vez, tampoco deseable, especialmente en el constitucionalismo ecuatoriano tan densamente cargado de múltiples valores, principios y derechos constitucionales.
6. Por eso, tanto i) la procedencia de la acción de la protección; y, ii) la obligación de analizar la real vulneración a derechos constitucionales (tercer elemento de la motivación) depende, necesariamente, de las circunstancias de cada caso.

#### **i) Procedencia**

7. La Corte Constitucional, en relación con la procedencia ha indicado que la acción de protección no tiene, estrictamente, una fase de admisión, sino que, si existen vacíos formales, el juez o jueza debe devolver la demanda para que se completen. Excepcionalmente, en los casos previstos en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC, se puede declarar la improcedencia de la acción en el **auto** de calificación de la demanda. En el resto de casos, los jueces y juezas deben declarar en **sentencia**, tras un análisis motivado, que la acción es improcedente.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> CCE, sentencia 016-13-SEP-CC de 16 de mayo de 2013.

<sup>2</sup> CCE, sentencia 102-13-SEP-CC, de 27 de diciembre de 2013.

8. Ahora bien, la Corte ha establecido, caso por caso, en qué escenarios fácticos específicos una acción de protección es improcedente; y escenarios fácticos específicos en donde el estándar de motivación no se agota en el tercer elemento de la motivación.
9. Así, la Corte ha delimitado ciertos escenarios fácticos muy específicos en los que la acción de protección no es una garantía procedente. De esta manera, la Corte ha ido señalando qué casos tienen componentes constitucionales y cuáles pertenecen a la esfera de la legalidad. Para tomar esa decisión debe atender a los elementos específicos y característicos del caso.
10. Entre los escenarios específicos en los que la Corte ha establecido la improcedencia de la acción se encuentran: 1) cuando se impugnan **vistos buenos**, cuyo conocimiento corresponde la jurisdicción laboral;<sup>3</sup> 2) cuando se impugnan informes que constituyen actos preparatorios dentro de un proceso de control político y remoción de autoridades;<sup>4</sup> al no generar efectos directos o vinculantes, no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí mismos derecho constitucionales; 3) cuando se impugna un auto de avoco conocimiento del pliego de peticiones, emitido por el Inspector de Trabajo, porque se trata de una providencia que habilita la tramitación de los conflictos colectivos de trabajo ante el tribunal de conciliación y arbitraje;<sup>5</sup> 5) cuando se pretende la declaración de un derecho como cuando se busca la extinción de una obligación originada en un contrato;<sup>6</sup> o como la declaratoria de propiedad de un bien inmueble.<sup>7</sup>

## **ii) Motivación**

11. Respecto de la ii) motivación, la Corte ha señalado reiteradamente la obligación de los jueces de garantías jurisdiccionales de analizar la real vulneración a derechos constitucionales (tercer elemento de la motivación). Este Organismo ha indicado que el

---

<sup>3</sup> En este supuesto, la Corte ha dispuesto que una acción de protección procede en cuando hay situaciones especialmente graves como discriminación, trabajo forzado o afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores; o bien, si los hechos indican la urgencia o necesidad de atender una situación particular en grado tal que la vía judicial ordinaria deviene en ineficaz. Ver: Corte Constitucional. Sentencia 1329-12-EP/22, 7 de septiembre de 2022, párr. 28; Corte Constitucional. Sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 65-68.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 65-68; Sentencia 3664-22-JP/24, párr. 51; 122-22-JC/23, 25 de octubre de 2023.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia 304-13-EP/20, 18 de noviembre de 2020, párr. 44.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 104-106.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia 948-17-EP/23, 20 de diciembre de 2023.

derecho a la motivación en garantías jurisdiccionales exige, por regla general, un estándar alto de suficiencia motivacional.<sup>8</sup>

12. Ahora bien, también ha identificado casos en donde el estándar de motivación alto que exigen las garantías se reconduce a otro tipo de motivación. El primero, se refiere a los casos de improcedencia. Aquí, si el caso que se presenta ante las y los jueces de garantías jurisdiccionales reúne alguno de los escenarios fácticos, ejemplificados algunos de ellos en párrafos anteriores, en donde la Corte ya ha señalado que la acción de protección no es procedente, entonces los jueces en su motivación pueden declarar la improcedencia de la acción señalando cómo el caso en cuestión es de aquellos en donde la Corte ha establecido su improcedencia.
13. El segundo, es el caso de jueces o servidores judiciales destituidos que han planteado previa o paralelamente una acción contenciosa administrativa.<sup>9</sup> En estos casos, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que los jueces y las juezas constitucionales deben analizar y verificar, como estándar de motivación, si el caso presentado antes ellos tienen los mismos hechos, cargos y pretensiones que la acción contenciosa.
14. La determinación de la procedencia de la acción de protección, o de exceptuar la necesidad de realizar análisis exhaustivos de vulneración de derechos, en consecuencia se ha construido caso a caso en la jurisprudencia de la Corte. Esto no puede ser de otra manera. Ante un argumento de vulneración de derechos constitucionales, no hay un criterio único, ni un regla general que establezca de manera clara, definida e indudable cuáles sí son casos constitucionales y cuáles son de legalidad. Por eso, la construcción de las dimensiones constitucionales de los derechos subjetivos e identificación de su dimensión legal, debe ser una construcción jurisprudencial, caso a caso. Esto es consecuencia de la naturaleza de nuestro constitucionalismo.
15. De ahí que, ante un argumento que señale la vulneración de derechos constitucionales en una acción de protección, como regla general, los jueces constitucionales mantienen la obligación de analizar de manera profunda la existencia o no de la vulneración de los derechos alegados (tercer elemento de la motivación). Solo si se trata de escenarios **específicos** delineados por la Corte los jueces pueden o bien: declarar la improcedencia de la acción, por la existencia de otra vía idónea y eficaz; o, aplicar otro estándar de motivación.

---

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021. Más recientemente sentencia 1263-20-EP/24, de 16 de febrero de 2024, 1531-20-EP/24, de 21 de febrero de 2024.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP, 27 de septiembre de 2023.

16. En definitiva, sostengo que la fijación de reglas absolutas de improcedencia, que no identifiquen escenarios específicos (vistos buenos, actos preparatorios, declaración de derechos de propiedad, etc) podría tornar a la acción de protección en *residual*, lo cual ha sido rechazado expresamente por la jurisprudencia de esta Corte, y podría limitar la garantía de la motivación. Una posición de este estilo no se compadece con nuestro modelo constitucional.
17. En este marco, reconozco la importancia y me sumo a las aclaraciones realizadas en los párrafos 83 y 84 citados anteriormente, en el sentido de que la acción de protección procede en conflictos de naturaleza laboral entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos en un sinnúmero de supuestos. Incluso, entre los posibles escenarios en los que la acción de protección procede en estos casos, añadiría el propio escenario del caso resuelto en la sentencia 2006-18-EP/24, relativo a la terminación del nombramiento provisional de una funcionaria pública embarazada.
18. Es así que los casos relacionados a conflictos laborales públicos no son automáticamente improcedentes, ni constituyen una excepción absoluta a la motivación en garantías jurisdiccionales. Al contrario, los jueces constitucionales deben, necesariamente, entrar a analizar las alegaciones sobre vulneraciones a derechos presentadas por los proponentes, con el fin de determinar si están relacionadas a la dimensión constitucional de dichos derechos -como ocurre en los diversos escenarios mencionados en el párrafo 84 del voto de mayoría. De verificarse aquello, las acciones de protección serán procedentes y el juez deberá entrar a analizar el fondo del asunto, es decir, determinar si existió una real vulneración a derechos constitucionales.

#### **Sobre la indemnización como medida de reparación:**

19. Como medida de reparación principal, el párrafo 93 del voto de mayoría ordenó:

93. Ante la vulneración al derecho a la protección laboral reforzada de la accionante, esta Corte anota que la accionante solicitó expresamente ser restituida a su puesto de trabajo. Sin embargo, este Organismo considera que por las particularidades del caso en concreto, en atención al tiempo transcurrido y al constatar que la accionante cuenta con un nuevo trabajo en otra institución pública, ya no es posible restituir a la accionante a su cargo. En consecuencia, para su caso particular, esta Corte estima adecuado disponer como medida de reparación que la Coordinación Zonal 8 del Ministerio de Salud Pública pague una compensación económica a la accionante por su desvinculación unilateral y anticipada a la luz de las exigencias previstas en la LOD. Esto es, de conformidad con lo prescrito en el artículo 51 de la LOD, el otorgamiento de un valor correspondiente a 18 salarios básicos unificados de la mejor remuneración devengada hasta la fecha de la desvinculación.

20. Ahora bien, de la revisión del presente caso se desprende que la accionante pretendía, como medida de reparación, ser reintegrada a su cargo en el Ministerio de Salud Pública, del que fue removida de forma ilegal. Dicha pretensión puede constatarse del propio texto de la demanda, en el que la accionante señala:

Por todo lo anteriormente expuesto, tengo a bien acudir ante Vuestras Señorías a solicitar mediante la presente demanda de Acción Extraordinaria de Protección, a fin de que se sirvan declarar la NULIDAD e inconstitucionalidad de la SENTENCIA EN CUESTION toda vez que se han lesionado mis derechos [...], y se afecta a una persona que tiene vulnerabilidad por su estado de salud; **consecuentemente se sirva disponer mi reintegro a mi trabajo y funciones** [...] [énfasis añadido]

21. Asimismo, en la audiencia de la causa, que tuvo lugar el 15 de marzo de 2024, el juez ponente preguntó a la accionante cómo esperaría que sus derechos fueran reparados, en caso de que la Corte analice el mérito del caso. Frente a esto, la accionante respondió: “retornándome mi puesto y haciéndome la cancelación de todo el tiempo que me han tenido fuera desde el año 2018, que fue cuando me agradecieron los servicios... y mi puesto... yo lo que necesito es trabajar”. Incluso, al consultarle sobre el trabajo que tiene actualmente, la accionante aclaró que “es un puesto mucho menor... tengo un nombramiento provisional con una escala remunerativa mucho menor a la que yo tenía” y, por tanto, ratificó su pretensión de ser reintegrada a su trabajo previo.

22. Este Organismo ha señalado que la reparación integral, en el marco constitucional y convencional, constituye una institución jurídica de doble naturaleza, siendo derecho y deber al mismo tiempo. La reparación integral es un derecho que tiene toda persona para que se eliminen los efectos de las violaciones que se hayan cometido en su perjuicio o el de su familia; y es un deber que tiene toda autoridad judicial de restituir, a través de todos los medios que están a su alcance, el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño, o en caso de imposibilidad, activar canales de compensación y satisfacción.<sup>10</sup> En el mismo sentido, el artículo 18 de la LOGJCC señala que “[l]a reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación.”

23. Adicionalmente, el referido artículo 18 señala que “[l]a persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia.” En otras palabras, la norma reconoce la


---

<sup>10</sup> CCE, sentencia 983-18-JP/21, de 25 de agosto de 2021, párr. 311.

importancia de escuchar a la víctima, con el fin de que las medidas de reparación ordenadas se adapten y satisfagan sus necesidades, y procuren su bienestar.

24. En el presente caso, la medida que más se adecuaba al propósito de **restituir el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño** era justamente el reintegro de la accionante al cargo que tenía en el Ministerio de Salud, previo a la terminación de su nombramiento provisional; y, la orden de pago de los salarios que dejó de percibir. En mi criterio, esta medida era posible y, por tanto, debía ser la adoptada por el voto de mayoría. No estoy de acuerdo en que el mero paso del tiempo o el hecho de que la accionante tenga un nuevo trabajo, constituyan -en forma alguna- obstáculos para que ella pueda ser reintegrada. Esto es aún más relevante al observar que la propia accionante manifestó a la Corte, en dos ocasiones, que su pretensión era ser reintegrada a su cargo previo.
25. En virtud de los argumentos presentados, considero que la Corte estaba llamada a acoger las pretensiones manifestadas por la accionante respecto a la forma en que aspiraba ser reparada y a disponer su reintegro y el pago de salarios dejados de percibir, en lugar de la indemnización.

XIMENA  
ALEJANDRA  
CARDENAS  
REYES



Firmado digitalmente  
por XIMENA  
ALEJANDRA  
CARDENAS REYES  
Fecha: 2024.05.14  
10:37:38 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 2126-19-EP fue presentado en Secretaría General el 10 de mayo de 2024, mediante correo electrónico a las 09:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que en la sentencia 2126-19-EP, no consta el voto concurrente de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



Firmado electrónicamente por:  
**AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI**