

Juicio No. 17204-2025-00230

**UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA IÑAQUITO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.** Quito, martes 25 de febrero del 2025, a las 17h11.

**VISTOS.-** Avoco conocimiento de la presente causa en calidad de Juez titular de esta Unidad Judicial de Familia, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del D.M.Q., conforme Acción de Personal No. 00874-DP17-2025-MP que rige a partir del 17 de febrero de 2025.- En lo principal, por corresponder al estado procesal, se emite el presente fallo en los siguientes términos:

**PRIMERO: IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES:**

**1.1.-** Actores: ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO, BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA

**1.2.-** Demandados: MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (MIES) y PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

**SEGUNDO: COMPETENCIA Y VALIDEZ PROCESAL.-**

**2.1.-** La suscrita jueza es competente para resolver la presente causa de acuerdo a lo establecido en el Art. 86 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) en concordancia con los Arts. 7 y 167 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

**2.2.-** De la revisión de los recaudos procesales no se advierte omisión de solemnidad sustancial alguna en la tramitación de la presente acción constitucional, ni violación del trámite correspondiente, por lo que se declara su validez procesal; tanto más que al ser una garantía jurisdiccional revestida de los principios de sencillez, rapidez y eficacia en la tramitación se han respetado todas las garantías constitucionales del debido proceso.

**TERCERO: ANTECEDENTES.-**

**3.1.-** Previo sorteo de ley, comparecen los señores ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO, BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA, quien presentan Acción de Protección en contra del MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL en la persona de la Ministra Zaida Rovira Jurado y su Coordinador General Administrativo Financiero Lcdo. Daniel Alexander García Guevara; y, del señor PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, Dr. Juan Carlos Larrea Valencia.

**3.2.-** Para el efecto en lo principal señalan que, fueron vinculados al MINISTERIO DE INCLUSION ECONOMICA Y SOCIAL (MIES) mediante contratos de servicios ocasionales,

conforme al siguiente detalle: CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA el 01 de marzo del 2024; ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA el 01 de marzo del 2013 y TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO el 19 de julio del 2010; sostienen que a quienes cuentan con mayor antigüedad se les ha renovado sus contratos de servicios ocasionales. Desde el 31 de enero del 2024 mediante memorando numero MIES-IESPASDII-2024-0071-M, la entidad accionada fue informada que ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA posee una enfermedad catastrófica, con lo cual se le incluyó en el listado de personal vulnerable de la institución. De igual manera, desde el 20 de febrero del 2016 TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO, mediante resolución número MDT-DRTSP2-2016-0941-R10-AB el Ministerio del Trabajo le concedió la calidad de sustituto de su hija DOMENICA ANDREA TORRES TAPIA de 12 años de edad que posee una discapacidad muy grave del 81%; condición que fue informada al MIES a través del Memorando MIES-SDII-CIBV-2016-02233-M de 06 de junio del 2016, realizando la última actualización de información mediante memorando MIES-IESPASDII-2024-0086-M de 25 de febrero del 2024, ratificando su condición de sustituto. En lo que respecta a CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA, puso en conocimiento su situación de embarazo de alto riesgo el 24 de diciembre del 2024 mediante memorando número MIES-IESPASDII-2024-0597-M. Mediante memorando MIES-IESPASDII-2024-113-M de 19 de febrero del 2024, el Mgs. Gair Paul Carbajal Ocaña como Gerente de Proyecto 2, en ese momento su jefe, dirigió a la Directora de Administración de Talento Humano la actualización de la base de datos de grupos vulnerables, describiendo la situación de los accionantes, catalogando a ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA y TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO como personal integrante de los grupos vulnerables.

El 06 de septiembre del 2024 mediante memorando número MIES-IESPASDII-2024-0432-M el Gerente de Proyecto antes señalado, extendió una solicitud anticipada de creación de partidas o plazas laborales al personal que pertenece a los grupos de atención prioritaria para su continuidad laboral en el MIES; haciendo referencia expresamente a los accionantes quienes pertenecen al grupo ocupacional de Servidores Públicos 7, con lo cual se evidencia que la entidad accionada era consciente de que, aunque se iba a terminar el proyecto en el cual laboraban, tenían la obligación de mantener vigente su relación de trabajo por pertenecer a grupos prioritarios y encontrarse catalogados como personal vulnerable. El 21 de septiembre del 2024 nuevamente el Gerente de Proyecto 2, a través de memorando número MIES-IESPASDII-2024-0466-M insistió en la solicitud anticipada de creación de partidas o plazas laborales para el personal vulnerable, entre ellos los accionantes; es decir la entidad accionada oportunamente fue alertada sobre la terminación del proyecto en que laboraban los actores para que sean dispuestos cambios o traslados administrativos a otras dependencias de la institución para evitar su desvinculación.

No obstante so pretexto de la terminación del proyecto en el que laboraban, el 31 de diciembre del 2024 fueron desvinculados de su trabajo al notificarles la terminación de sus contratos de servicios ocasionales; desvinculación que se produjo a través de los siguientes actos: CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA a través de memorando número MIES-CGAF-2024-

2174-M; ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA mediante memorando número MIES-CGAF-2024-2176-M; y, TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO mediante memorando número MIES-CGAF-2024-2175-M, suscritos por Daniel García en calidad de Coordinador General Administrativo Financiero del MIES; actos en contra de los cuales proponen la presente acción de protección; a través de los cuales se les notifico la terminación de sus contratos de servicios ocasionales como Servidores Públicos 7, pese a ser una persona embarazada CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA; con enfermedad catastrófica ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA; y, sustituto de una persona con discapacidad TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO. Actos a través de los cuales se vulneraron los derechos a la Seguridad Jurídica, pues TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO y ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA han prestado sus servicios al MIES por 15 y 6 años respectivamente, por lo cual no podían ser desvinculados, sino iniciar un concurso para determinar un ganador que ocupe de forma permanente sus cargos lo cual no se lo hizo; pese a que las personas vulnerables no forman parte del porcentaje que cada entidad calcula para contratos de servicios ocasionales, a quienes por disposiciones expresas se les garantiza estabilidad laboral reforzada; inobservando de esta forma los Art. 58 y 60 de la LOSEP. Violentándose también el Art. 332 de la Constitución que prohíbe el despido de una mujer asociado con su condición de gestación y maternidad.

Derecho a recibir atención prioritaria consagrada en el Art. 35 de la Constitución, pese a lo cual el MIES ha dejado en el desempleo a los 3 accionantes sin importar que pertenezcan a grupos de atención prioritaria al tratarse de una mujer embarazada una persona con enfermedad catastrófica y un sustituto de una persona con discapacidad. Derecho al Trabajo contemplado en los Arts. 33 y 326 de la Constitución; el cual ha sido conculcado al haber sido desvinculados sin respetar la estabilidad laboral reformada que los tutela al ser parte de grupos vulnerables; privándoles de su derecho a percibir una remuneración justa a cambio de sus servicios; precisan que en el caso de quienes tienen más años de antigüedad, las autoridades del MIES respetuosas de su condición de vulnerabilidad anteriormente los han trasladado a diferentes proyectos cuando terminaba en el que se encontraban desempeñando su trabajo, lo que actualmente no ocurrió; vulnerando de esta forma la estabilidad laboral reforzada de la que gozan al pertenecer a grupos vulnerables. Derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 11 y 66 de la Constitución), en el presente caso existe discriminación hacia los accionantes, pues a diferencia de que en otros años sin dificultades han sido cambiados a otros proyectos, actualmente se les negó dicha posibilidad. Derecho a la salud (Art. 32 de la Constitución), ya que fruto de su desvinculación laboral han sufrido decaídas emocionales que repercuten a su salud, principalmente de quien atraviesa un embarazo de riesgo y de quien adolece de una enfermedad catastrófica; quienes al no contar con ingresos no pueden afrontar los gastos necesarios para sus atenciones médicas, ni pueden acceder a los tratamientos médicos que requieren al haberlos desafiliados del IESS, lo mismo ocurre con la niña con discapacidad cuyo trabajador sustituto es su padre.

Por lo expuesto solicitan se acepte la presente acción y en consecuencia de declare que los

actos efectuados por el MIES que contienen su desvinculación de la institución pese a ser personal vulnerable, vulneran sus derechos a la seguridad jurídica, atención prioritaria, trabajo, igualdad y no discriminación y salud. En virtud de lo cual como medidas de reparación solicitan: 1.- Se ordene al MIES proceda a vincular a los accionantes ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA, TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO y CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA, nuevamente a la institución bajo las mismas condiciones de grupos remunerativos; 2.- Una vez restituidos en sus cargos se disponga que se cancelen a su favor tanto las remuneraciones dejadas de percibir como sus derechos laborales, durante el tiempo en que se encontraron desvinculados; 3.- Se ofrezcan disculpas públicas por parte del MIES en todas sus redes sociales a favor de sus accionantes; y, 4.- Se ordene a las autoridades del MIES reciban una capacitación de mínimo 16 horas sobre el respeto e inclusión de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

**3.3.-** La petición es calificada y admitida a trámite mediante auto de 28 de enero de 2025, el cual observa lo previsto en el Art. 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). Por otro lado, conforme los recaudos procesales se evidencia que los legitimados pasivos han sido legalmente notificados con la presente acción de protección, lo que se desprende de las actas de notificación de folios 88-90.

**3.4.-** De lo señalado se evidencia que en el proceso constitucional, éste órgano jurisdiccional ha dado cumplimiento con la tramitación propia de la naturaleza de este tipo de acción, por lo que una vez finalizada la audiencia pública respectiva se ha dictado la resolución de manera verbal; siendo el estado el de hacerlo por escrito y motivadamente.

#### **CUARTO: AUDIENCIA PÚBLICA.-**

**4.1.-** La audiencia pública es llevada a efecto el 21 de febrero de 2025, en la cual los legitimados activos ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO, BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA a través de su defensora técnica en lo principal relatan los hechos y argumentos recogidos en su demanda resaltando que, el acto que motiva la presente acción constitucional es la desvinculación inconstitucional realizada por el MIES a los accionantes quienes forman parte del grupo de atención prioritaria, así: CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA quien atraviesa un embarazo de alto riesgo, vinculada a la institución demandada el 01 de marzo del 2024; ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA quien padece de enfermedad catastrófica, vinculada el 01 de marzo del 2013; y, TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO trabajador sustituto de su hija DOMENICA ANDREA TORRES TAPIA de 12 años de edad que posee una discapacidad muy grave del 81%; todos ellos vinculados al MIES mediante contratos de servicios ocasionales, siendo sus últimas funciones desempeñadas en el Proyecto de Implementación de Entornos Seguros y Protectores en la Atención del Servicio de Desarrollo Infantil integral a los niños / más de 12 a 36 meses; como servidores públicos 7 con una remuneración de USD \$1.676,00. Quienes pusieron en conocimiento de su empleador el pertenecer a grupos de atención prioritaria mediante memorandos, así: CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA

puso en conocimiento su situación de embarazo de alto riesgo el 24 de diciembre del 2024, BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA el 31 de enero del 2024; y, KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA el 06 de junio de 2016 puso en conocimiento la Resolución de Trabajador Sustituto emitida por el Ministerio de Trabajo, siendo la última actualización de esta información el 05 de febrero de 2024. **Con las comunicaciones realizadas al empleador,** el Jefe de los accionantes mediante memorando de 19 de febrero de 2024 comunicó a la Directora de Talento Humano la actualización de grupos vulnerables en donde estaban los actores. El proyecto en el que laboraban estaba próximo a terminar, por lo que su Gerente a través de memorando de 06 de septiembre de 2024, al pertenecer el personal a grupos de atención prioritaria y puesto que el proyecto terminaba en diciembre de 2024, solicitó la creación de partidas o plazas laborales, para que no sean desvinculadas., a **lo que el MIES responde que no es posible pues el proyecto estaba por terminar;** esto pese a la insistencia del Gerente del Proyecto. El 31 de diciembre de 2024 mediante 03 memorandos, se les notifica la terminación del contrato de servicios ocasionales pese a pertenecer a grupos de atención prioritaria. Lo cual vulnera la seguridad jurídica, pues se inobserva los Arts. 58, 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD), 341 de la Constitución (CRE), sentencia 1095-20-EP y 24/08/2022, respecto de la protección especial reforzada de las personas con discapacidad, sus sustitutos y quienes padecen de enfermedades catastróficas. La actora ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO fue desvinculada teniendo casi 02 meses de embarazo; al igual que BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA quien pese a tener enfermedad catastrófica laboraba con contratos ocasionales por años; lo mismo que KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA, que trabajó mediante la misma figura por años, y fue desvinculado pese ser trabajador sustituto de su hija menor de edad que padece discapacidad; incluso el ordenamiento jurídico prevé que en caso de supresión de partidas o cargos se los puede hacer excepto a las mujeres embarazadas, personas sustitutas y con enfermedad catastrófica; pues tanto el ordenamiento jurídica como la jurisprudencia constitucional establecen la estabilidad laboral reforzada de mujeres embarazada, personas con discapacidad y con enfermedades catastróficas. También se ha violentado su derecho a la atención prioritaria, pues los actores por sus condiciones de mujer embarazada con embarazo de alto riesgo, enfermedad catastrófica y un sustituto de persona con discapacidad, no se encuentran en las mismas condiciones para poder obtener oportunidades laborales; no se ha brindado trato especial a los actores, se los está tratando de forma igual a quienes no están en las mismas condiciones de los demás por pertenecer a grupos vulnerables. Así también se ha vulnerado su derecho al trabajo, **pues son personal valioso que solicitan se les permita trabajar en las condiciones que establece la ley** y se respete la estabilidad reforzada de la que gozan. En cuanto a la igualdad y no discriminación, pese a que todos los actores pertenecen a grupos de atención prioritaria se los ha **aglomerado en un proyecto que estaba próximo a terminar en diciembre de 2024,** por lo que existe una **sospecha de discriminación, tendiente a así poder desvincularlas.** Respecto al derecho a la salud, se ha vulnerado pues por sus condiciones de embarazo de alto riesgo, enfermedad catastrófica y niña que padece discapacidad en caso del trabajador sustituto, ceso su afiliación al IESS impidiéndoles continuar con los tratamientos que estaban realizando; a lo que se suma que al

no contar con recursos provenientes de su trabajo no pueden afrontar los gastos necesarios para sus atenciones médicas.

En su intervención de réplica señalan que, de forma errada el MIES manifiesta que se debía cerrar el proyecto porque no se ha cumplido con sus metas institucionales; pues siendo negligente con las obras del proyecto, en que beneficia la desvinculación de los actores a la construcción de obras. **No se puede señalar a los actores como responsables de no alcanzar las metas del proyecto, pues el cumplimiento del mismo está sujeto a entrega de presupuestos y otros aspectos.** No se discute respecto del cierre del proyecto, pues el empleador es el MIES no el proyecto; **el MIES debió desvincular a otras personas que no padecen de condiciones de vulnerabilidad para que los actores sean reubicados.** Con la exposición de la demandada se entrevistó que argumentan que los actores no son personal **óptimo por su condición, lo cual constituye discriminación.** Con la inexistencia de prueba alguna para justificar la desvinculación de los actores, se evidencia la vulneración de los derechos inicialmente señalados. Se consulta a la actora ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO respecto de su estado de gestación, quien afirma que tiene 16 semanas de embarazo y que sigue siendo catalogado de alto riesgo. Finalmente, en su alegato de cierre señalan que en ninguna de las intervenciones del MIES se ha tratado sobre vulneración de derechos constitucionales, el MIES no puede actuar de forma arbitraria, **señalando que los actores no cumplieron sus obligaciones sin comprobar esta circunstancia y sin respetar la estabilidad laboral reforzada que les otorga el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional;** por lo que a los actores se les debía garantizar la misma, lo que no se lo ha hecho. El MIES erróneamente no ha considerado que los actores pertenecían a grupos de atención prioritaria para proceder a su desvinculación, so pretexto de tener contratos de servicios ocasionales que no brindan estabilidad, o que al estar vinculados a un proyecto no existen partidas o que no existe un proyecto abierto, **pues el MIES es una institución grande que continúa prestando sus servicios, por lo que los actores pueden desenvolverse en cualquier área del MIES.** Por lo expuesto, solicitan se conceda la acción de protección y se disponga la reparación íntegra correspondiente, así se ordene se **proceda a vincular a los actores bajo las mismas condiciones de grupo remunerativo; se les paguen las remuneraciones y demás beneficios durante el periodo en el que fueron desvinculados;** se emitan disculpas públicas, pues no se entiende que el MIES llamado a tutelar derechos de grupos vulnerable, viole los de sus propios servidores.

**4.2.-** Por su parte el legitimado pasivo, MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL a través de Dr. Jorge Eduardo Yépez Lucero en calidad de Director de Patrocinio Delegado del señor Ministro de Inclusión Económica y Social y su defensa técnica en lo principal afirma que, no refutan la relación laboral de los actores con la cartera de estado. Las Gerencias de Proyectos del MIES son adyacentes a un Proyecto y esto a su vez a una Subsecretaría, incluso estos proyectos vienen de otras carteras de estado como el Ministerio de Finanzas y la Secretaría de Planificación. Mediante memorando de 31 de diciembre de 2024 se dio por terminados los contratos de servicios ocasionales que los demandados mantenían con el MIES, pues el proyecto en el que laboraban estuvo vigente en el período desde 2022 a

2024, existió la posibilidad de renovación, pero hubo negativa de la Secretaría de Planificación pues algunos estándares no se cumplieron; pues estaba compuesto de los lineamientos de construcción, mantenimiento y equipamiento. El proyecto debía emitir informes de avances, al 2024 debía cumplirse en 35% aproximado pero solo se cumplió el 14% aproximadamente; así no se construyó ningún centro, si se dio mantenimiento en un 14%; es decir no cumplieron con la programación planificada; incumpliendo de esta forma los actores con lo preceptuado en el Art. 22 LOSEP que establece los deberes de los servidores públicos. Es decir no es real que solo se desvinculó a los actores por la terminación del proyecto, sino porque el mismo no cumplió sus metas, con lo cual se vulnera a los destinatarios de los mismos. No es fácil decir que se los puede reubicar en otros proyectos, pues a la fecha están retomando proyectos o buscando nuevos, a fin de que se les brinde los recursos, por lo que la aprobación de proyectos acarrea tiempo. Son funcionarios SP7. No depende únicamente del MIES su reubicación o creación de partidas laborales, pues requerimos de aprobación por parte del Ministerio de Finanzas El proyecto no está cerrado pues la Secretaría Nacional de Planificación si bien ha señalado su negativa de su renovación, ha manifestado que el proyecto debe cubrir las deudas, pues además de no cumplir las metas el MIES debe pagar sus obligaciones. No niegan que han sido servidores del MIES pero que gracias a que no cumplieron las metas, se han visto forzados a no renovar el proyecto, del cual se debe pagar todavía sus deudas.

En su intervención de réplica sostiene que, los actores no son servidores de carrera sino de contrato ocasional, por lo que no existe supresión de partidas, los 03 estaban vinculados a proyectos mediante contratos ocasionales; la Dirección de Planificación establece que el proyecto no ha cumplido sus metas. Por lo que en uso de sus facultades el MIES dio por terminado sus contratos ocasionales pues no generan estabilidad; por lo que al no cumplir con sus obligaciones y metas el MIES dio por terminado sus contratos. La desvinculación está atada a la necesidad institucional, si bien son personas de grupos vulnerables, no cumplieron sus obligaciones y metas. Los actores si se encontraban registrados en los grupos de vulnerabilidad, pese a lo cual el MIESS debe valorar si cumplieron sus obligaciones, por lo que se dio por terminados sus contratos ocasionales. En tal virtud, al no existir vulneración de derechos conforme el Art. 40 de la LOGJCC se debe rechazar la presente acción.

**4.3.-** Se resalta que la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, pese a encontrarse notificada en legal y debida forma, no compareció a la audiencia pública señalada.

## **QUINTO: NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-**

**5.1.-** En este contexto cabe precisar que, las garantías jurisdiccionales están destinadas a hacer eficaces los derechos constitucionales; se conciben como acciones expeditas de las que gozan todas las personas para acudir a la administración de justicia y hacer efectivos sus derechos, sin más trámite; siendo una de ellas la acción de protección.

**5.2.-** En cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía del Estado Ecuatoriano a los

Derechos Humanos, se ha adecuado la Constitución de la República así como el ordenamiento jurídico interno para que se cumplan estos objetivos; estableciendo derechos y garantías inherentes a cada uno de los ciudadanos que deben ser respetados por los servidores del Estado y por los particulares, por lo que la acción de protección se constituye en una garantía jurisdiccional para exigir su cumplimiento o reparación en caso de haber sido vulnerados tales derechos.

**5.3.-** Así la concibe el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador “CRE” al decir que, “(...) *tendrá como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.*” (énfasis añadido); en esta misma línea la Corte Constitucional del Ecuador “CCE” en la sentencia No. 001-16-PJO-CC dictada dentro del caso 0530-10-.JP señala: “(...) *La acción de protección de los derechos, como garantía jurisdiccional, es un mecanismo procesal judicial al alcance de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución para que en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública o personas privadas, estos puedan obtener su restablecimiento y una posterior reparación por el daño causado, con lo cual la acción de protección es la realización de un derecho constitucional/humano en sí mismo. (...)*”.

**5.4.-** Concordante a la norma constitucional precitada (Art. 88 CRE), la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “LOGJCC” en su Art. 39 dispone: “*La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos (...)*”; por tanto para la procedencia de la acción de protección, se requiere: 1) La existencia de derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales de Derechos Humanos; 2) La existencia de un acto u omisión que devenga de autoridad pública no judicial; de una política pública que suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, o cuando la violación proceda de una persona particular en los casos previstos en el precitado Art. 88 de la Constitución de la República en concordancia con el Art. 41.4 de la “LOGJCC”; y, 3) Que el acto u omisión vulnere derechos constitucionales del supuesto afectado.

**5.5.-** Por tanto, si la finalidad de la acción de protección es la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales es justamente el análisis de la existencia de una vulneración o no de estos derechos, la centralidad del estudio de esta acción jurisdiccional. En consecuencia podemos afirmar que, no tiene por objeto resolver asuntos de mera legalidad como lo sostiene reiteradamente la Jurisprudencia Constitucional, ya que si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto o la omisión de un deber impuesto por la norma jurídica, sin que estos conlleven la vulneración de los derechos garantizados en la

Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, el asunto debe decidirse en los mecanismos jurisdiccionales competentes, pero no a través de ésta garantía jurisdiccional en función del principio de subsidiariedad; así lo dice la sentencia No. 0016-13-SEP-CC emitida en la causa No. 1000-12-EP que señala: “(...) *la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. (...)*”.

**5.6.-** En esta línea de ideas el máximo órgano de justicia constitucional también ha señalado “(...) *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. (...)*” (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-16-PJO-CC, dentro del caso No. 0530-10-JP).

## **SEXTO: ANÁLISIS DE DERECHOS CONSTITUCIONALES VULNERADOS Y MOTIVACIÓN.-**

**6.1.-** En virtud de lo señalado, cabe preguntarse si los hechos relatados en la demanda atacan directamente a la faceta constitucional de los derechos presuntamente vulnerados o por el contrario, han sido quebrantados sólo en su dimensión legal. Al respecto el tratadista Luigi Ferrajoli en su obra *Derechos y Garantías: La Ley del más débil*, Madrid, Ed. Trotta, 2001, p. 45 a 50, dice: “*Todos los derechos tienen varias dimensiones, las garantías jurisdiccionales y en particular la Acción de Protección, ha sido instituida para tutelar aquellos aspectos de los derechos de las personas y de la naturaleza, relacionados con su dignidad. Si se trata de una vulneración de otra dimensión legal, particularmente del ámbito patrimonial del derecho, la vía procesal adecuada para resolver el conflicto está definida y desarrollada por el derecho ordinario*”.

**6.2.-** Por lo señalado corresponde analizar dentro de la esfera constitucional, si efectivamente la desvinculación de los accionantes de su trabajo al notificarles con la terminación de sus contratos de servicios ocasionales, producida a través de los siguientes actores: CELI VALAREZO ANDREA CAROLINA mediante memorando número MIES-CGAF-2024-2174-M; ZUMBA CHICAIZA BERTHA CECILIA a través de memorando número MIES-CGAF-2024-2176-M; y, TORRES PILATUÑA KLEVER ROLANDO con memorando

número MIES-CGAF-2024-2175-M, de 31 de diciembre del 2024; vulnera sus derechos a la seguridad jurídica, atención prioritaria, trabajo, igualdad y no discriminación; y, salud, conforme lo alegado.

**6.3.-** Para el efecto, de la prueba aportada de fs. 02-55 y 124-136 y de lo expresamente reconocido por el MIES en la audiencia pública, no cabe duda de que los accionantes mantenían relaciones laborales mediante contratos de servicios ocasionales con el MIES, dos de ellos desde hace varios años, siendo renovados periódicamente; ejerciendo los 03, sus cargos de Servidor Público 7 dentro del Proyecto de Implementación de Entornos Seguros y Protectores en la Atención del Servicio de Desarrollo Infantil integral a niños/as de 12 a 36 meses; hasta el 31 de diciembre de 2024 en que fueron notificados mediante memorandos con la cesación de sus funciones, por terminación de sus contratos de servicios ocasionales. Así, la actora BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA, prestó sus servicios al MIES mediante la modalidad de Contrato de Servicios Ocasionales desde el 01 de marzo de 2019; desempeñándose como Analista de Proyectos de Inversión 3, como Servidor Público 7, en el Proyecto Implementación de Entornos Seguros y Protectores en la Atención del Servicio de Desarrollo Infantil integral a niños/as de 12 a 36 meses, con una remuneración mensual unificada USD \$1.676,00; hasta el 31 de diciembre de 2024, en la cual se declaró terminado dicho contrato de forma unilateral por el legitimado pasivo. Resaltándose que en su Historial de Clínica Ocupacional se encontraba registrado un diagnóstico oncológico, por lo que a la fecha de su desvinculación constaba en la matriz de vulnerabilidad de dicha cartera de estado.

En cuanto al demandante KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA tenemos que, inicialmente mantuvo relaciones laborales con el entonces Instituto Nacional de la Niñez y la Familia; desde abril de 2009 con el MIES en distintas modalidades y cargos; no obstante desde el 01 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2024 en que se dio por terminado su contrato, se desempeñó mediante la modalidad de contrato de servicios ocasionales como Analista de Proyectos de Inversión 3, como Servidor Público 7, en el Proyecto Implementación de Entornos Seguros y Protectores en la Atención del Servicio de Desarrollo Infantil integral a niños/as de 12 a 36 meses, con una remuneración mensual unificada USD \$1.676,00. A quien mediante Resolución MDT-DRTSP2-2016-0941-R10-AB de 20 de febrero de 2016, el Ministerio del Trabajo lo registró como trabajador sustituto de su hija DOMENICA ANDREA TORRES TAPIA, quien posee una discapacidad psicosocial del 81%; resolución que fue notificada a la entidad accionada, quien certifica que al 31 de diciembre de 2024 dicho actor constaba en la matriz de vulnerabilidad del legitimado pasivo, en donde registra tal condición vigente hasta el 01/02/2026.

Respecto de la legitimada activa ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO, tenemos que ingresó a laborar en el MIES el 01 de marzo de 2024, mediante contrato de servicios ocasionales, como Analista de Proyectos de Inversión 3, como Servidor Público 7, en el Proyecto Implementación de Entornos Seguros y Protectores en la Atención del Servicio de Desarrollo Infantil integral a niños/as de 12 a 36 meses, con una remuneración mensual

unificada USD \$1.676,00; resaltándose que conforme certificado emitido por el propio MIES se verifica que tenía un diagnóstico médico de supervisión de embarazo con historia de aborto, por lo que al 31 de diciembre de 2024 en que fue terminado su contrato constaba en su matriz de personal vulnerable. Estado de gestación que se mantiene hasta la fecha, de acuerdo al informe de laboratorio de fs. 29 y lo afirmado en la audiencia pública, en la cual asevera que tiene 16 semanas de embarazo, el cual sigue siendo catalogado como de alto riesgo.

**6.4.-** Así las cosas, en cuanto al derecho a la **SEGURIDAD JURÍDICA** cabe precisar, que conlleva el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, conforme lo expresamente consagrado en el Art. 82 de la Constitución.- En este marco, la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado este principio en múltiples fallos, así mediante sentencia No. 131-15-SEP-CC dictada dentro de la causa No. 0561-12-EP expresa: “(...) a **través del derecho a la seguridad jurídica, se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida**, conocida y de contenido inteligible, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Esta garantía constitucional debe ser entendida como uno de los deberes fundamentales del Estado; y, en consecuencia, corresponde a los jueces brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento procesal (...) En tal sentido, el derecho a la seguridad jurídica, permite que la población en el Ecuador, guarde confianza en que los órganos del Estado en el ejercicio de sus actuaciones, respetarán la normativa constitucional y legal, determinada de forma previa (...)”; de tal suerte, este derecho “(...) garantiza [n] que las personas conozcan el tratamiento que el ordenamiento jurídico dará a sus situaciones particulares, lo cual evita la arbitrariedad en el actuar estatal y genera un control social respecto de estas actuaciones (...)”<sup>[1]</sup>.- De lo señalado se destaca que, la seguridad jurídica se encuentra orientada a brindar certeza de que se cumpla lo previamente establecido tanto en la CRE como en las normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridad competente e interpretadas conforme lo determinado por la misma Constitución y los derechos fundamentales en ella reconocidos, acorde al Estado Constitucional de Derechos y Justicia que consagra. Con lo que se pretende lograr un mínimo aceptable de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos y de los particulares, lo cual insta al Estado y a todas las instituciones a actuar acorde a la carta fundamental.

Por tanto, el ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por las autoridades públicas en el marco de los derechos y principios constitucionales, lo cual conlleva a brindar la certeza al administrado que su situación jurídica no se modificará más que por procedimientos regulares previamente establecidos, con lo que se evita arbitrariedades; lo que genera una expectativa de que el marco legal es y será confiable, estable y predecible. En esta virtud, el legitimado pasivo se encuentra obligado a aplicar el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el marco de los principios y derechos constitucionalmente reconocidos. De tal

suerte, el MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL está compelido a observar lo preceptuado en el Art. 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) que señala: “La suscripción de **contratos de servicios ocasionales** será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora, **para satisfacer necesidades institucionales no permanentes**, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin. La contratación de personal ocasional para la ejecución de actividades no permanentes, no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje, deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Trabajo. **Se exceptúa de este porcentaje a las personas con discapacidad, debidamente calificadas** por la Autoridad Sanitaria Nacional a través del Sistema Nacional de Salud; personas contratadas bajo esta modalidad en instituciones u organismos de reciente creación, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición, en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior; **y el de las mujeres embarazadas**. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad, **en el caso de las mujeres embarazadas la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, de acuerdo con la ley.** (...) Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato. Nada impedirá a una persona con un contrato ocasional presentarse a un concurso público de méritos y oposición mientras dure su contrato. (...) Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento por alguna de las causales establecidas en la presente ley y su reglamento. (...) **Cuando la necesidad institucional pasa a ser permanente**, la Unidad Administrativa de Talento Humano **planificará la creación del puesto** el cual será ocupado **agotando el concurso de méritos y oposición**, previo al cumplimiento de los requisitos y procesos legales correspondientes. **Se considerará que las necesidades institucionales pasan a ser permanentes cuando luego de un año de contratación ocasional se mantenga a la misma persona o se contrate a otra**, bajo esta modalidad, para suplir la misma necesidad, en la respectiva institución pública. La Unidad Administrativa de Talento Humano bajo sanción en caso de incumplimiento **tendrá la obligación de iniciar el concurso de méritos y oposición correspondiente, tiempo en el cual se entenderá prorrogado el contrato ocasional hasta la finalización del concurso y la designación de la persona ganadora.** (...)”<sup>[2]</sup> (énfasis añadido). Así como lo establecido en el Art. 143 del Reglamento General de la LOSEP<sup>[3]</sup> que prevé: “La autoridad nominadora, podrá suscribir contratos para la prestación de servicios ocasionales, previo informe favorable de la UATH. (...) **El plazo máximo de duración del contrato de servicios ocasionales será de hasta un año** y no podrá ser prorrogado salvo los casos establecidos en la Ley. **Una vez superado el plazo, se entenderá como necesidad institucional permanente lo que conllevará la respectiva creación del puesto**, de conformidad a lo establecido en el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Se podrán suscribir varios contratos de servicios ocasionales entre la

*misma institución y la o el mismo servidor, durante un ejercicio fiscal en curso, que se pueden renovar dentro del consecutivo ejercicio fiscal, por necesidad institucional solo hasta 12 meses adicionales. Superado este plazo ya no se podrán contratar con la o el mismo servidor; y, pasado un ejercicio fiscal se podrá contratar nuevamente. Cuando las instituciones del Estado hayan contratado personal hasta el lapso de tiempo que permite el artículo 58 de la LOSEP, de persistir la necesidad de cumplimiento de actividades permanentes, la UATH planificará la creación del puesto el cual será ocupado agotando el concurso de méritos y oposición. (...) Por su naturaleza, este tipo de contratos no genera estabilidad laboral alguna, (...)" (énfasis añadido).*

Normativa aplicable al caso in examine toda vez que, los accionantes BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA, mantienen una relación laboral de forma ininterrumpida con el MIES mediante la celebración de varios contratos de servicios ocasionales consecutivos para ocupar el mismo puesto, desde el 01 de marzo de 2019 y 01 de enero de 2021 respectivamente, desempeñándose como Analistas de Proyectos de Inversión 3, como Servidores Públicos 7, en el Proyecto Implementación de Entornos Seguros y Protectores en la Atención del Servicio de Desarrollo Infantil integral a niños/as de 12 a 36 meses, con una remuneración mensual unificada USD \$1.676,00; hechos no controvertidos por el demandado. De lo que se infiere que dichos legitimados activos ha mantenido una relación laboral con el ministerio accionado de forma ininterrumpida, ocupando el mismo puesto y con la misma remuneración, por más de tres años, superando el límite de tiempo para la contratación de servicios ocasionales previstos en los Art. 58 de la LOSEP y 143 de su Reglamento, esto es un año pudiendo ser renovado hasta por 12 meses dentro del consecutivo ejercicio fiscal. Tornándose de tal suerte en aplicación de las normas precitadas, la necesidad institucional en permanente, debiendo la Unidad Administrativa de Talento Humano del MIES planificar la creación de tales puestos, los cuales serán ocupado agotando el concurso de méritos y oposición correspondiente; tiempo en el cual se entenderán prorrogados los contratos ocasionales de los accionantes hasta la finalización del concurso y la designación de la persona ganadora. No obstante, mediante memorandos de 31 de diciembre de 2024 se dan por terminados los contratos de servicios ocasionales mantenidos con los señalados accionantes; pese a que han prestado servicios profesionales al legitimado pasivo en el mismo cargo de forma ininterrumpida, mediante una la celebración sucesiva de contratos ocasionales de prestación de servicios por más de tres años.

En este marco podemos decir que, conforme las normas anotadas un contrato de servicios ocasionales, se realiza para cubrir necesidades institucionales no permanentes o necesidades institucionales emergentes, siendo esa la regla, cuya duración será de un año prorrogable hasta doce meses del consecutivo ejercicio fiscal, que no genera estabilidad laboral, pues la forma de ingresar al servicio público es a través de un concurso público de méritos y oposición conforme lo dispone el Art. 228 de la Constitución. Si bien estos contratos no generan estabilidad, tenemos que en el caso sub júdice estamos frente a una omisión en que ha incurrido la institución accionada, por el hecho de mantener a los servidores públicos

BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA mediante varios contratos de servicios sucesivos desde el año 2019 y 2021 respectivamente, hasta el 31 de diciembre de 2024, fecha en la que son cesados en sus funciones; incumpliendo de esta forma el tempo de duración que determina la ley para esta modalidad de contratación; sin que la institución accionada haya justificado en ningún momento que no se trata de una necesidad institucional permanente; y, menos aún la creación del puesto y la realización del concurso de méritos y oposición respectivo. En armonía con lo manifestado se ha pronunciado nuestra Alta Corte en materia constitucional quien señala: “ (...) *La suscripción de contratos ocasionales sucesivos e ininterrumpidos más allá de lo dispuesto en la normativa legal pertinente, equivale a la desnaturalización del contrato de trabajo de modalidad ocasional en el servicio público, cuyo objeto es cubrir una emergente necesidad institucional, precautelando de esta manera el servicio de la administración pública que debe ejecutarse con eficacia y eficiencia. Así, la dilación de la necesidad institucional por sobre el tiempo que establece la ley para la duración de los contratos ocasionales y para su renovación evidencia la necesidad estable del trabajo realizado y la consecuente responsabilidad de la institución pública de convocar a un concurso de méritos y oposición para seleccionar a la persona que cubra el cargo que se requiere. (...)*” (Sentencia 048-17-SEP-CC, caso 0238-13-EP).

A lo dicho se suman las condiciones particulares de los legitimados activos KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA que ha sido reconocido por el Ministerio de Trabajo como trabajador sustituto de su hija DOMENICA ANDREA TORRES TAPIA, quien posee una discapacidad psicosocial del 81%; condición que era perfectamente conocida por el MIES, quien así lo reconoce. En virtud de lo cual se encuentra compelido al respeto y cumplimiento de la estabilidad laboral reforzada establecida en el Art. 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades que preceptúa: “*Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. (...) Además, para la cesación de funciones por supresión de puestos o por compra de renuncias con indemnización, no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional.*” (énfasis añadido). Estabilidad reforzada para personas con discapacidad o sustitutos que ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional, así la sentencia No. 1342-16-EP/21 en la cual se establece como regla que, en virtud de la protección especial y estabilidad laboral reforzada de las que gozan las personas con discapacidad o sustitutos su desvinculación independiente de la modalidad de contratación o vinculación laboral, debe tener en cuenta su situación en particular; debiendo buscarse una alternativa a su separación; resaltando que solo frente a la imposibilidad justificada de encontrar una alternativa, se puede efectuar una desvinculación, la cual constituye la última opción cuando se trata de personas con discapacidad o sustitutos de ellas, debido a que su condición disminuye las posibilidades materiales de conseguir un nuevo empleo.

Estabilidad laboral reforzada de la que gozan las personas que padecen enfermedades

catastróficas en virtud de pertenecer a los grupos de atención prioritaria establecidos en el Art. 35 de la Constitución, en virtud del cual recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Al respecto la Corte Constitucional dentro de la sentencia No. 1095-20-EP/22 ha determinado que, “92. *En el ámbito del derecho al trabajo, si bien no existe una prohibición absoluta para que un empleador o empleadora pueda dar por terminada una relación laboral respecto de una persona portadora de una enfermedad catastrófica, sí se requiere una carga argumentativa mayor que justifique de manera razonable y suficiente que la terminación no obedece a la enfermedad en específico, como, por ejemplo, el rendimiento de actividades del servidor o servidora dado que un deterioro psicológico y físico que puede influir en el desempeño de la actividades laborales, a causa de la enfermedad catastrófica. En este último caso, corresponde que la entidad empleadora reubique a la persona para que pueda desempeñar su trabajo en condiciones aceptables para las partes.* 93. *En esa línea de ideas, la Corte encuentra necesario señalar que la separación laboral de un servidor o servidora pública con una enfermedad catastrófica alegándose un desempeño deficiente y poco efectivo podría atender a una forma de discriminación, (...)* 94. *Al respecto, resulta pertinente traer a colación que, como parte de los derechos de los servidores y las servidoras públicas, la LOSEP determina que deben mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitados para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrán pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración, salvo el caso de que se acogieran a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto. (...)* 96. *Para que se activen las obligaciones de los empleadores que derivan de la protección reforzada a las personas con enfermedades catastróficas, resulta necesario que los organismos competentes de la entidad tengan conocimiento, por cualquier medio, de la existencia de esta condición. Así, lo relevante es únicamente que exista el conocimiento de la condición por parte de la entidad, independientemente de si este es comunicado por la propia persona, proporcionado por terceros u adquirido por cualquier otro medio externo. (...)*”. Estándares jurisprudenciales que no han sido observados por el MIES, quien ha desvinculado mediante la terminación de su contrato ocasional a la actora BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA, pese a tener pleno conocimiento de su diagnóstico oncológico por lo que se encontraba registrada como parte de su personal vulnerable; sin que la entidad accionada haya justificado que la terminación no obedece a la enfermedad en específico. Más aun cuando en la audiencia pública el MIES señaló insistentemente que los legitimados activos no cumplieron con sus deberes y obligaciones de servidores públicos razón por la cual el Proyecto en el cual prestaban sus servicios no cumplió sus metas, lo que hace alusión a su desempeño que puede verse afectado por la enfermedad catastrófica que padece. Correspondiendo en aplicación del precedente jurisprudencial antes citado reubicarla para que pueda desempeñar su trabajo; lo que en el presente caso no ocurrió.

En cuanto a la accionante ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO quien a la fecha de su desvinculación laboral ocurrida el 31 de diciembre de 2024, se encontraba embarazada, período de gestación que se mantiene hasta la actualidad; condición que fue notificada al

legitimado pasivo, quien reconoce este hecho y señala que se encontraba entre su personal vulnerable previo a su desvinculación. El MIES en observancia del Art. 58 de la LOSEP, se encontraba impedido de terminar su relación laboral, la cual debía mantenerse hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia. Lo que no ocurrió en el presente caso, en el cual el legitimado pasivo alegando el cumplimiento del plazo del contrato ocasional celebrado con la señalada demandante, lo dio por terminado y la separó de su cargo, con violación de la norma antes señalada, la cual de forma expresa instituye la estabilidad laboral reforzada que tienen las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, respecto de la duración del contrato de servicios ocasionales.

De lo señalado se tiene que el MIES inobservó las disposiciones legales y precedentes jurisprudenciales antes anotados; en tal virtud, el legitimado pasivo no aplicó las normas públicas, previas, y obligatorias, vulnerando incluso la confianza y expectativa legítima que tenían los accionantes a mantenerse en el cargo de acuerdo a las normas y jurisprudencia constitucional antes citada. Sin embargo de lo señalado, dicha transgresión normativa no es suficiente para que exista vulneración a la seguridad jurídica, pues conforme la jurisprudencia de la actual conformación de la Corte Constitucional<sup>[4]</sup>, la seguridad jurídica es un derecho dependiente de otro, es decir que requiere la violación de una norma jurídica que conlleve como resultado la afectación de otro derecho constitucional; en tal virtud no basta con que se haya aplicado incorrectamente una norma infra constitucional sino que dicha inobservancia debe causar vulneración de derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica. Lo que ha ocurrido en el presente caso, pues la inobservancia de las normas antes señaladas ha soslayado el derecho al trabajo y la protección especial a que tienen derecho los accionantes al pertenecer a grupos de atención prioritaria, como se menciona a continuación.

**6.5.-** En cuanto la **PROTECCIÓN ESPECIAL EN RELACIÓN CON EL DERECHO AL TRABAJO**, en virtud de que los accionantes pertenecen a grupos de atención prioritaria, al tratarse de un trabajador sustituto de persona con discapacidad (KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA); padecer de una enfermedad catastrófica (BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA); y, encontrarse en período de embarazo (ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO). Se tiene que el derecho al trabajo se encuentra reconocido en el Art. 33 de la CRE en los siguientes términos: *"El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado."*; derecho que el Estado ésta obligado a garantizar, conforme lo preceptuado en el Art. 325 ibídem. Lo que implica que, todas las personas accedan a un trabajo digno, acorde a las necesidades del ser humano, a través del cual se les permita desempeñarse en un ambiente óptimo, digno y con una remuneración justa.

Por otro lado la Constitución de la República en su Art. 35 reconoce entre los grupos de atención prioritaria entre otros, a las mujeres embarazadas, personas con discapacidad, y personas que adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad; a quienes el

Estado está obligado a garantizar atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Protección especial y reforzada que responde a la necesidad de equiparación o compensación de las condiciones físicas y psíquicas por las que atraviesan las personas que pertenecen a estos grupos vulnerables. Al respecto el máximo órgano de Justicia Constitucional ha señalado: *“A juicio de esta Corte, esta protección especial y reforzada se fundamenta en la situación de vulnerabilidad y los factores de riesgo enfrentados por parte de las personas referidas en el artículo 35 de la Constitución. Esto también atiende a factores de desigualdad que aquellos grupos de la población experimentan y que pueden dificultar el ejercicio de sus derechos. En ese sentido, los grupos de atención prioritaria requieren de la adopción de medidas especiales y reforzadas a fin de hacer posible el pleno goce de sus derechos constitucionales y la inclusión social. En función de lo anterior, el Estado, a través de cada uno de sus organismos e instituciones, tiene la obligación de adoptar distintas medidas de carácter legislativo, de política pública, mecanismos de protección judicial, entre otros, desde un enfoque diferenciado e interseccional, con el fin de atender las necesidades particulares de protección (...), y reducir progresivamente los obstáculos o barreras que limitan el pleno ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria. De lo anterior se desprende que el derecho a la protección prioritaria, especial y reforzada se fundamenta, entre otras, en la situación de vulnerabilidad y en la necesidad de corregir la situación estructural de desigualdad y discriminación que enfrentan, en general, las personas que son parte de los grupos de atención prioritaria en el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos, tanto en el ámbito público, como privado, con fundamento en patrones socioculturales de discriminación, prejuicios, preconceptos y estereotipos. (...).”*<sup>[5]</sup>

En este contexto, estos grupos de atención prioritaria además de los derechos fundamentales reconocidos para todos los seres humanos en la CRE y bloque de constitucionalidad, se les garantiza particularmente: a las mujeres embarazadas y en período de lactancia el derecho a no ser discriminadas por su condición entre otros ámbitos en el laboral (Art. 43 CRE), así también el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas/os, prohibiéndose su despido en razón de su gestación (Art. 332 CRE); a las personas con discapacidad el derecho al 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 (Arts. 47 CRE); y, a quienes padecen de enfermedades catastróficas el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente (Art. 50 CRE). A fin de garantizar los derechos antes señalados y equiparar las condiciones de desigualdad de los grupos de atención prioritaria en virtud de sus condiciones de vulnerabilidad, el **Estado está obligado a adoptar distintas medidas con el fin de atender sus necesidades particulares de protección**; entre las que se encuentran las relacionadas con el derecho al trabajo en cuanto a su acceso y conservación; brindándoles protección especial en el ámbito laboral; entre las cuales tenemos el deber de garantizar la estabilidad en el trabajo en los ámbitos público y privado dada su situación de vulnerabilidad; lo cual obedece a la dificultad que pueden tener una persona que pertenece a estos grupos de atención prioritaria para encontrar otro trabajo, por lo que mantener un empleo

constituye la forma a través de la cual se les asegura ingresos económicos estables que les permitan tener una vida digna, con acceso a bienes y servicios para su subsistencia.

En este contexto aparece la estabilidad laboral reforzada establecida para estos grupos de atención prioritaria, así la expresamente reconocida en el Art. 58 de la LOSEP que en cuanto a los contratos de servicios ocasionales de mujeres embarazada establece que, *“en el caso de las mujeres embarazadas la vigencia del contrato durará hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, de acuerdo con la ley”*. Protección especial desarrollada ampliamente por la jurisprudencia constitucional, así la sentencia 2997-19-EP/23 que contempla un caso análogo al de estudio, al decir: *“84. Siguiendo la misma línea, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha desarrollado los derechos de las mujeres embarazadas y la protección especial a la que tienen derecho.<sup>46</sup> En el caso 3-19-JP/20 la Corte reconoció que: [...] los contratos ocasionales, los nombramientos provisionales y los cargos de libre remoción no deben cambiar de naturaleza jurídica, sino que tienen un régimen especial debido al derecho a la protección especial, a la no discriminación y al derecho cuidado que tienen las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. 85. Y que, en virtud de la estabilidad laboral reforzada que tienen las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia: la Corte considera que independientemente del tipo de contrato o cargo no se contabilizará la protección especial en atención al cierre del año fiscal, sino que durará hasta el fin del periodo de lactancia. 86. En el caso in examine, la señora Elbia Tatiana Farias Zambrano suscribió un tercer contrato de servicios ocasionales con el MIES y esta entidad le informó que su contrato terminaba pese a que conocía que ella se encontraba embarazada. El MIES justificó la terminación de la relación laboral por el cumplimiento del plazo estipulado en el contrato. (...) 87. Como se indicó en la sección de la acción extraordinaria de protección, en la sentencia 309-16-SEP-CC, la Corte Constitucional analizó la terminación laboral de una mujer que se encontraba embarazada y que había sido desvinculada de una institución con la cual mantenía un contrato de servicios ocasionales. Así, de conformidad con lo manifestado, el caso estudiado es análogo al anterior pues la accionante es una mujer embarazada que celebró un contrato de servicios ocasionales con el MIES. La entidad empleadora conocía su estado de gravidez de manera previa a su desvinculación, alegando que la terminación se debe a que se ha cumplido el plazo establecido en el contrato. Tomando en consideración lo anotado, resulta evidente que el caso es análogo a la jurisprudencia que ha protegido la estabilidad laboral reforzada de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, como ha ocurrido en jurisprudencia previa. 88. Entonces, se verifica que el MIES finalizó el contrato de servicios ocasionales excusando su accionar en el cumplimiento del plazo del contrato, lo cual “carece de sustento jurídico y además viola disposiciones expresas constitucionales”.<sup>48</sup> De tal forma que el MIES transgredió el derecho de la accionante como mujer embarazada y vulneró, en consecuencia, su derecho a la estabilidad laboral reforzada”*. De lo señalado, se evidencia a todas luces que, los hechos relatados en la sentencia antes citada se enmarcan en los presupuestos fácticos del presente caso, en el que, el MIES pese a que conocía del estado embarazo de la actora ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO dio por terminado su contrato de servicios ocasionales inobservando la

disposición expresa contenida en el Art. 58 de la LOSEP y por tanto trasgredió su derecho a la estabilidad laboral reforzada.

Derecho del cual también gozan las personas con discapacidad o los sustitutos de las mismas, conforme lo establecido en el Art. 48 en concordancia con el Art. 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades que reza: “Art. 51.- *Estabilidad laboral- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. (...)*”; derecho desarrollado por la Corte Constitucional, como dentro de la sentencia No. 1342-16-EP/21 emitida el 23 de junio de 2021 que establece: “(...) 41. *La Corte Constitucional ha determinado que “las personas con discapacidad tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral, que permita alcanzar la realización económica y personal de este grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria”. La protección especial en el ámbito laboral implica que, previo a la desvinculación de una persona con discapacidad, la institución empleadora considere las circunstancias particulares del caso y busque una alternativa a la desvinculación, a fin de asegurar el pleno disfrute de los derechos de una persona con discapacidad o de quien tiene una a su cargo, en el marco de la atención prioritaria. (...) 46. En este sentido, de la documentación aportada al proceso no se evidencia que, en ningún momento durante el proceso de recorte, se haya tomado en cuenta la discapacidad del accionante para decidir sobre su situación particular y sobre la procedencia de la terminación anticipada y unilateral de su nombramiento provisional. Contrario a la dimensión material del derecho a la igualdad –que supone que los sujetos que se hallen en condiciones diferentes “requieren un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos” 29 (...) Al respecto, esta Corte ya ha establecido que las personas con discapacidad se encuentran en una situación distinta a la del resto de personas, correspondiendo otorgarles un trato acorde a sus circunstancias.<sup>31</sup> (...) 48. Por otra parte, respecto de **la estabilidad laboral reforzada** prevista por el legislador y la jurisprudencia constitucional, esta Corte ha señalado que **es independiente de la modalidad de contratación y de la limitación presupuestaria de la entidad**. Es por ello que, frente a necesidades institucionales legítimas como las que se materializan en procesos de reestructuración, desaparición de la institución o limitación de recursos económicos, **la desvinculación de una persona con discapacidad debe tener en cuenta su situación en particular y, en aras de cumplir con la estabilidad laboral reforzada, se debe buscar, de ser posible, una alternativa a su desvinculación**. Esto puede incluir 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. 49. Como ya ha determinado esta Corte en casos previos, **solo frente a la imposibilidad justificada de encontrar una alternativa, se puede efectuar una desvinculación, pues esta constituye la última opción cuando se trata de personas con discapacidad o sustitutos de ellas**. Esto debido a que su condición disminuye las posibilidades materiales de conseguir un nuevo empleo y en múltiples ocasiones únicamente de su salario depende el sostenimiento familiar. (...)” (énfasis añadido). Regla jurisprudencial aplicable al presente caso en el cual el MIES sin considerar la condición de*

sustituto del accionante KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA de la cual tenía pleno conocimiento, y sin buscar alguna otra alternativa a su desvinculación, dio por terminado su contrato de servicios ocasionales; pese a que como lo señala la jurisprudencia constitucional, la desvinculación laboral de una persona con discapacidad o su sustituto es de ultima ratio, una vez justificado la imposibilidad de adoptar alguna otra alternativa; lo que no ha ocurrido en el caso in examine.- De lo señalado se evidencia sin lugar a dudas que, el legitimado pasivo ha transgredido el derecho al trabajo en cuanto a la protección especial y estabilidad reforzada del señalado legitimado activo.

Protección laboral especial de la que también gozan las personas que padecen enfermedades catastróficas, lo que responde a la necesidad de equiparación o compensación de las condiciones físicas y psíquicas por las que atraviesan las personas que padecen éste tipo de enfermedades agudas y prolongadas que ponen en serio riesgo la vida; y, que ocasionan condiciones de desigualdad. En este marco la Corte Constitucional en sentencia No. 016-16-SEP-CC sostiene: “(...) *En este sentido, las personas que sufren de una enfermedad catastrófica son a quienes el Estado debe garantizar el derecho a la atención especializada, oportuna, preferente y gratuita en todos los niveles (...)*”; atención prioritaria y preferente que rige tanto en el ámbito público como en el privado. En este contexto la sentencia 1095-20-EP/22 emitida por la Corte Constitucional señala: “(...) 92. *En el ámbito del derecho al trabajo, si bien no existe una prohibición absoluta para que un empleador o empleadora pueda dar por terminada una relación laboral respecto de una persona portadora de una enfermedad catastrófica, sí se requiere una carga argumentativa mayor que justifique de manera razonable y suficiente que la terminación no obedece a la enfermedad en específico, como, por ejemplo, el rendimiento de actividades del servidor o servidora dado que un deterioro psicológico y físico que puede influir en el desempeño de la actividades laborales, a causa de la enfermedad catastrófica. En este último caso, **corresponde que la entidad empleadora reubique a la persona para que pueda desempeñar su trabajo en condiciones aceptables para las partes***”. Lo que ocurre en el presente caso, en el que el MIES en la audiencia pública sostiene que dio por terminado el contrato de servicios ocasionales de la legitimada activa BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA no solo por la terminación del proyecto dio por terminados los contratos de servicios ocasionales de los accionantes entre los cuales se encuentra la señalada demandante, sino porque no cumplieron sus obligaciones y metas, argumento que indudablemente se relaciona con su desempeño; teniendo la obligación de reubicarla para que realice su trabajo considerando sus condiciones particulares al mantener un diagnóstico oncológico conocido por el legitimado pasivo, el cual constituye una enfermedad catastrófica. Lo cual no ocurrió, pues lejos de considerar su condición médica, dio por terminado su contrato de servicios ocasionales, transgrediendo su derecho a la protección laboral reforzada.

**6.6.-** En virtud de la interrelación de los derechos fundamentales, se tiene que como consecuencia de haber desvinculado a los legitimados activos sin tener en cuenta sus condiciones particulares de vulnerabilidad y la protección laboral reforzada a la cual tienen

derecho, se afectó su **DERECHO A LA SALUD** consagrado en el Art. 32 de la Constitución que señala “*La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.*” Pues al cesar su afiliación al IESS como efecto de su desvinculación laboral, no ha podido acceder a atenciones médicas a fin de tratar su embarazo de alto riesgo, su enfermedad catastrófica y la discapacidad de la hija del trabajador sustituto; a lo que se suma que al no contar con recursos provenientes de su trabajo no pueden acceder a servicios de salud privados ni afrontar los gastos de sus atenciones médicas; pese a que por sus afecciones de salud y embarazo, dichas atenciones y tratamientos son indispensables.

**6.7.-** Si bien los legitimados activos han alegado la vulneración del derecho a la IGUALDAD Y NO DISCRIMACION, de los argumentos que sustentan tal aseveración, así como de la prueba aportada no se verifica que existan parámetros de comparabilidad que puedan ser analizados dentro de la presente acción, pues no se han señalado casos de personas que encontrándose en las mismas condiciones de vulnerabilidad que los accionantes no se les haya declarado terminado sus contratos de servicios ocasionales por parte del MIES, conforme lo establecido en la jurisprudencia constitucional; por lo que no se evidencia vulneración a tal derecho.

#### **SÉPTIMO: DECISIÓN.-**

Al amparo de las consideraciones que anteceden, motivación y normativa expuesta, sobre la base de los Arts. 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

**7.1.-** ACEPTAR la Acción de Protección presentada por los señores ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO, BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA, por haberse determinado la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, protección especial en relación con el derecho al trabajo al pertenecer a grupos de atención prioritaria; y, salud, por parte del MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (MIES).- En consecuencia, restaurando la situación de los accionantes al momento anterior a la vulneración de sus derechos constitucionales, como MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL de conformidad a lo prescrito en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **se dispone:** **a)** Dejar sin efecto jurídico los memorandos números MIES-CGAF-2024-2174-M; MIES-CGAF-2024-2176-M; y, MIES-CGAF-2024-2175-M de fecha 31 de diciembre de 2024, emitidos por el Lcdo. Daniel Alexander García Guevara en calidad de Coordinador General Administrativo Financiero del MIES.- **b)** La reincorporación de los señores BERTHA CECILIA ZUMBA CHICAIZA y KLEVER ROLANDO TORRES PILATUÑA al MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL a los cargos que se encontraban desempeñando previo a su

desvinculación, o en su defecto a cargos con similares condiciones, grupos ocupaciones y remuneración; con todos sus derechos.- Con el pago de las remuneraciones y beneficios legales dejados de percibir, incluyendo el pago de las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) hasta su efectivo reintegro; debiendo garantizar las condiciones de afiliación y continuidad laboral desde su remoción hasta su reincorporación.- **c)** La reincorporación de la señora ANDREA CAROLINA CELI VALAREZO al cargo que se encontraba desempeñando previo a su desvinculación, o en su defecto a otro cargo con similares condiciones, grupo ocupacional y remuneración; con todos sus derechos; hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia, de acuerdo con lo preceptuado en el Art. 58 de la LOSEP.- Con el pago de las remuneraciones y beneficios legales dejados de percibir, incluyendo el pago de las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) hasta el fin del período fiscal en que concluya su período de lactancia; debiendo garantizar las condiciones de afiliación y continuidad laboral desde su remoción hasta su reincorporación.- **d)** La liquidación y pago de lo dejado de percibir y el aporte de afiliación al IESS deberá realizarse a través del procedimiento pertinente, ante la Unidad de lo Contencioso Administrativo conforme determina el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; debiendo calcularse los valores desde que los accionantes fueron cesados de sus cargos, en las condiciones señaladas en los literales b) y c) del presente fallo.- **e)** Ordenar al MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL la emisión de disculpas públicas a los legitimados pasivos a través de una publicación en el banner principal de su sitio web, las cuales deberán permanecer publicadas por el término de 60 días.- **f)** A fin de verificar la ejecución de lo dispuesto, en el término de VEINTE días, el MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, deberá informar a esta autoridad respecto del cumplimiento de lo dispuesto en el presente fallo.- **g)** Al amparo del Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el Art. 6 letra l) de la Ley de la Defensoría del Pueblo; y, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia 38-19-IS/22 emitida por la Corte Constitucional, se dispone a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO realizar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la presente causa. Quien deberá informar a ésta autoridad CADA TREINTA DÍAS sobre el cumplimiento de éste fallo.- Para el efecto por medio de secretaria OFÍCIESE a dicha entidad a fin de que se dé cumplimiento.

**7.2.-** En observancia de lo dispuesto en el Art. 25 numeral 1 de la LOGJCC, ejecutoriada esta sentencia, remítase copias certificadas de la misma a la Corte Constitucional para su eventual selección y revisión.

**7.3.-** Por haber interpuesto de manera oral el recurso de APELACIÓN en la audiencia pública el MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, de conformidad con los Arts. 4.8, 8.8 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concede dicho recurso y se dispone que se remita el expediente al superior; en donde las partes harán valer sus derechos.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

1. <sup>^</sup> *Corte Constitucional del Ecuador sentencia No. 002-15-SEP-CC.*
2. <sup>^</sup> *Art. 58 de la LOSEP reformado por la Sen. 258-15-SEP-CC; R.O. 629-S, 17-XI-2015; por la Sen. 048-17-SEP-CC, R.O. E.C. 7, 2-V- 2017; por la Sen. 309-16-SEP-CC, R.O. 866-S, 20-X-2016; y, sustituido por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 78-S, 13-IX-2017).*
3. <sup>^</sup> *Art. 143 del Reglamento General a la LOSEP, reformado por los Arts. 1, 2 del Decreto 174, R.O. 147-3S, 19-XII-2013; y, por el Art. 3 del D.E. 858, R.O. 31-S, 03-IX-2019.*
4. <sup>^</sup> *Sentencias 1763-12-EP/20, 1593-14-EP/20.*
5. <sup>^</sup> *CCE, sentencia No. 1095-20-EP/22.*

**ERAZO NAVARRETE GRIMANESA MARISOL**

**JUEZA(PONENTE)**