



Juicio No. 17U05-2024-00183

UNIDAD JUDICIAL DE GARANTÍAS PENALES ESPECIALIZADA PARA EL JUZGAMIENTO DE DELITOS RELACIONADOS CON CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO. Quito, jueves 24 de julio del 2025, a las 22h33.

VISTOS: Habiéndose efectuado la audiencia pública dentro del presente proceso, en la que fueron escuchados los sujetos procesales, la suscrita dictó sentencia en forma verbal, tal como lo disponen los artículos 14 inciso tercero y 15 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); por lo que se procede a reducir a escrito dicho fallo, atendiendo los parámetros establecidos en el artículo 17 ibídem, en concordancia con el literal l), numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE). Así se considera lo siguiente:

I COMPETENCIA DE LA JUZGADORA Y VALIDEZ PROCESAL.

1.- Esta juzgadora es competente para conocer, sustanciar y resolver la presente acción de protección, de conformidad con lo que determinan los artículos 86, 88 y 172 de la CRE, y artículos 4, 7, 14 y 39 de la LOGJCC, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 230.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y el numeral 2 del artículo 3 de la Resolución No. 190-2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

2.- Durante la sustanciación de la causa, se han respetado las garantías básicas del debido proceso y normas del procedimiento establecidas en los artículos 76 y 86 numeral 2 de la CRE; así como los principios procesales reconocidos en el artículo 4 numeral 1 de la LOGJCC. De igual forma, se ha cumplido con las solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias y el principio de formalidad condicionada, previsto en el artículo 4 numeral 7 ibídem. Así también, se ha dado a la causa el despacho establecido en el artículo 86 numeral 3 de la CRE, sin que se observe vulneración del trámite propio de la garantía jurisdiccional, por lo que al no haberse producido omisión de solemnidad sustancial, ni alguna causa que demerite la competencia de la suscrita jueza, **SE DECLARA LA VALIDEZ PROCESAL.**

II.- ANTECEDENTES DEL PROCESO

3. El 20 de septiembre del 2024, el ciudadano GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO en adelante el accionante, presenta una garantía jurisdiccional de ACCIÓN DE PROTECCIÓN, en contra de: **DRA. ARIAN TANCA MACHIAVELLO EN CALIDAD DE MINISTRA DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS; GRAD. LUIS ZALDUMDIDE EN CALIDAD DE DIRECTOR GENERAL DEL SNAI Y JUAN CARLOS LARREA EN CALIDAD DE PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO** en adelante los accionados; acción de protección que por sorteo de ley de fecha 20 de septiembre del 2024, radicó la competencia para conocer la demanda a la Unidad Judicial de Garantías Penales

Especializada para el Juzgamiento de Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en el despacho de la Jueza Karol Gissela Zambrano Macías.

4.- Con fecha 4 de octubre del 2024, avoco conocimiento de la presente causa, se califica la demanda y se dispone notificar a las personas accionadas, convocándoles para la audiencia oral, pública y contradictoria para el día 09 de octubre del 2024 (dado el agendamiento de este despacho). Mediante escrito de fecha 09 de octubre del 2024, una de las entidades accionadas, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, solicita que el diferimiento de la audiencia. Al respecto, se señala y convoca para el día 07 de noviembre del 2024. Con fecha 7 de noviembre del 2024, se declara fallida la audiencia por falta comparecencia de dos de los demandados SNAI y Procuraduría General del Estado, así consta en la razón actuarial a fs. 45 del expediente, se convoca nuevamente para el 18 de noviembre del 2024.

5.- Ahora bien, respecto a la audiencia de fecha 18 de noviembre del 2024, la misma ha sido diferida en virtud, de que la entidad accionada mediante escrito previo a instalar la audiencia solicita el diferimiento de la misma. Esta autoridad revisado dicho escrito y justificado concede el diferimiento de la audiencia convocando para el día 25 de noviembre del 2024, sin embargo, la misma se vuelve a diferir por problemas de conexión de la plataforma ZOOM por una de las partes procesales, se convoca para el 3 de diciembre del 2024, esto conforme razón actuarial de fs. 63. Nuevamente por petición de la parte procesal del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, se pide diferir la audiencia de fecha 3 de diciembre del 2024, lo cual se concede y se convoca para el día 18 de diciembre del 2024.

6.- A fs. 86 consta la razón actuarial de fecha 18 de diciembre del 2024, de la cual se verifica que nuevamente la audiencia se declara fallida a costa de la defensa del SNAI por su falta de comparecencia a dicha audiencia, por lo cual se impuso la multa de un salario básico unificado en contra de la profesional del derecho designada como abogada del SNAI. Por este motivo se vuelve a convocar la audiencia para el día 16 de enero del 2025 a fin de que se lleve a cabo la audiencia de acción de protección, conforme razón actuarial el SNAI procede a cambiar de abogado en último momento, por lo cual consta la razón de fecha 17 de enero 2025, se vuelve a convocar para el día 24 de enero del 2025, la misma que se lleva a cabo y conforme la razón de fs. 110 se solicitaron pruebas para mejor resolver, concediendo el plazo de 8 días.

7. Una vez superado el plazo concedido, se señaló y convoco a fin de que se lleve a cabo la reinstalación de la audiencia para el día 20 de febrero del 2025, fecha en la cual una vez que se ha escuchado a las partes procesales, se procedió a emitir la resolución oral de conformidad con lo que dispone el art. 14 de la LOGJCC.

III. CONTENIDO DE LA DEMANDA

HECHOS

8.- Del contenido de la demanda de acción de protección en lo principal el accionante CARLOS SEGUNDO GUAMAN BRAVO, ingresó a prestar sus servicios lícitos y personales en calidad de Servidor Público de Apoyo 2 (Guía Penitenciario) (Grado 4) en el Centro de Rehabilitación Social de Varones Guayaquil No. 2, específicamente en la Unidad de Seguridad y Vigilancia, mediante contrato de prestación de servicios profesionales suscrito el día 30 de julio de 2010 con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, representada en aquel entonces por la señora abogada Alexandra Zumárraga Ramírez, en calidad de Directora. Refiere que, al momento de su ingreso a laborar para a dicha Dirección, el accionante ya contaba con una discapacidad física con un porcentaje del 35 %, debidamente registrada ante el CONADIS desde el 18 de diciembre de 2009, conforme se desprende del carnet correspondiente que se ha incorporado. Refiere que, desde el 23 de julio de 2010, fecha de inicio de sus funciones, hasta el 21 de marzo de 2016, prestó servicios de manera ininterrumpida en la referida entidad pública.

IV. DESCRIPCIÓN DEL ACTO U OMISIÓN VIOLATORIO DEL DERECHO QUE PRODUJO EL DAÑO:

9.- Consta de la demanda que el accionante identifica como la acción u omisión violatoria de sus derechos el MEMORANDO-MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo del 2016, suscrito por la Licenciada Daniela Moya Arteta, en calidad de Coordinadora General Administrativa Financiera (E), del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en la que en la parte pertinente menciona: "*RESUELVE: PRIMERO - De conformidad con lo citado en el 1, artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público, el artículo 146 literal, f) del Reglamento General, de Aplicación, dar por terminado el contrato de servicios ocasionales del Sr. GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO con número de cédula de ciudadanía 1717184780, a partir de la fecha de notificación, reiterándole a usted nuestro agradecimiento, por los servicios prestados en la Cartera de Estado*"

V. DERECHOS VULNERADOS:

10.- En la demanda el accionante refirió que los presuntos derechos vulnerados son los siguientes:

SEGURIDAD JURÍDICA: En lo principal, se refiere que se evidencia que el Memorando MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo de 2016, suscrito por la Licenciada Daniela Moya Arteta, en calidad de Coordinadora General Administrativa Financiera, establece de forma expresa: "De conformidad con lo citado en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 146, literal f), del Reglamento General de Aplicación, se da por terminado el contrato de servicios ocasionales del señor Carlos Segundo Guaman Bravo, portador de la cédula de ciudadanía No. 1717184780, a partir de la fecha de notificación." Asimismo, sustenta que mediante sentencia No. 258-15-SEPCC, de fecha 12 de agosto de 2015, dictada dentro del Caso No. 2184-11-EP por la Corte Constitucional del Ecuador, se resolvió, entre otros

aspectos, que: *“Las personas con discapacidad, debidamente calificadas por la Autoridad Sanitaria Nacional a través del Sistema Nacional de Salud, que hayan suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores en razón de la aplicación de la causal f) del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una persona con discapacidad y una entidad pública podrán terminar únicamente por las causales a), b), c), d), e), g), h) e i) del mencionado artículo.”* En ese contexto, la Corte Constitucional, como guardiana de la supremacía constitucional, ha sostenido que, al resolver casos de vulneración de derechos, no se limita únicamente a analizar la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normas infraconstitucionales, sino que también le corresponde verificar si ha existido una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial, que derive en una afectación a preceptos constitucionales. En consecuencia, para que se configure una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es necesario que las transgresiones normativas posean una trascendencia constitucional, lo cual implica, sobre todo, una afectación a uno o varios derechos constitucionales distintos de la seguridad jurídica, afectación que, tratándose de personas, debe suponer una merma significativa de su autonomía personal. En el caso que se examina, la inobservancia de los preceptos normativos previamente individualizados acarrea una afectación y/o trasciende al ámbito de un derecho reconocido tanto en el plano convencional como constitucional. Dicha inobservancia menoscaba y sacrifica la materialización del derecho a la estabilidad laboral, como componente esencial del derecho al trabajo del actor.

DERECHO AL TRABAJO: En lo principal el accionante refiere en su demanda que, se advierte que el derecho al trabajo constituye un derecho de trascendental importancia, en tanto garantiza a todas las personas un trabajo digno, acorde con las necesidades del ser humano, que les permita desempeñarse en un ambiente óptimo, con una remuneración justa y racional. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 33, lo define de la siguiente manera: *"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."* Sobre este punto, la Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 241-16-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 1573-12-EP, ha manifestado: *"De igual forma, cabe indicar que, dado el principio de interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo está inexorablemente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, la vivienda o los derechos de libertad, entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere trascendental importancia, por cuanto permite un*

desarrollo integral del trabajador, tanto en una esfera particular como en una dimensión social. En consecuencia, hay que observar al trabajo como fuente de ingresos económicos y como fuente de realización personal y profesional; el cual, a su vez, permite al trabajador materializar su proyecto de vida y el de su familia. En consecuencia, son estos elementos fundamentales los que hacen que el derecho al trabajo tenga una protección constitucional que deriva en la obligación del Estado de tutelarlos." El artículo 326 de la Constitución consagra los principios que sustentan el derecho al trabajo, entre los cuales establece: "*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios (...) 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario; 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.*" Dichos principios consagran la irrenunciabilidad de los derechos laborales y el principio indubio pro operario, es decir, la aplicación de la norma más favorable al trabajador. En este contexto, se sostiene que la situación debía resolverse dentro del plazo que establece la norma, con el fin de evitar la afectación al derecho al trabajo. No obstante, aquello no ocurrió, lo cual se evidenció con la emisión del MEMORANDO-MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo de 2016.

DERECHO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD A ATENCIÓN ESPECIALIZADA?: El accionante en su demanda en lo principal refiere que, la Ley Orgánica de Discapacidades, en su Capítulo II, De los principios rectores y su aplicación, establece en el artículo 4, Principios fundamentales, lo siguiente: "*La presente normativa se sujeta y fundamenta en los siguientes principios: 1. No discriminación: Ninguna persona con discapacidad ni su familia puede ser discriminada, ni pueden ser anulados o reducidos sus derechos a causa de su condición de discapacidad. La acción afirmativa comprende toda medida necesaria, proporcional y de aplicación obligatoria cuando se manifieste una condición de desigualdad en la persona con discapacidad respecto al ejercicio de sus derechos. Esta acción tendrá un enfoque de género, generacional e intercultural. 2. In dubio pro homine: En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, estas se aplicarán en el sentido más favorable y progresivo a la protección de las personas con discapacidad. 3. Igualdad de oportunidades: Todas las personas con discapacidad son iguales ante la ley, tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida, sin discriminación alguna. No se podrá reducir ni negar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y toda acción contraria será sancionable. 4. Responsabilidad social colectiva: Todas las personas tienen la obligación de respetar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias. Quien tenga conocimiento de actos de discriminación o violaciones a sus derechos está legitimado para exigir el cese inmediato de la situación violatoria, la reparación integral del derecho vulnerado o anulado, y la sanción correspondiente, según el caso. 5. Celeridad y eficacia: En el ámbito del servicio público y privado, las personas con*

discapacidad deben ser atendidas prioritariamente, y el despacho de sus requerimientos deberá procesarse con celeridad y eficacia. 6. Interculturalidad: Se reconocen las ciencias, tecnologías, saberes ancestrales, medicinas y prácticas de las comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades, siempre que resulten pertinentes para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. 7. Participación e inclusión: Se promoverá la participación protagónica de las personas con discapacidad en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos de interés público. El Estado deberá diseñar planes y programas, tanto estatales como privados, coordinados con medidas que garanticen su participación plena y efectiva en la sociedad. 8. Accesibilidad: Se garantiza a las personas con discapacidad el acceso al entorno físico, al transporte, a la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de información y comunicación, así como a otros servicios e instalaciones de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Se eliminarán los obstáculos que dificulten el goce y ejercicio de sus derechos, y se facilitarán las condiciones necesarias para procurar el mayor grado posible de autonomía en sus vidas cotidianas. 9. Protección de niñas, niños y adolescentes con discapacidad: Se garantiza el respeto a la evolución de sus facultades y el derecho a preservar su identidad. 10. Atención prioritaria: En los planes y programas de la vida en común, las personas con discapacidad deben recibir atención especializada y espacios preferenciales que respondan a sus necesidades particulares o colectivas.” Esta normativa también se sujeta a los principios consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en los demás tratados internacionales aplicables. Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, al pronunciarse sobre la acción de protección, ha señalado que esta garantía está destinada a proteger todos los derechos constitucionales que no se encuentren amparados por otra garantía jurisdiccional, de ahí su carácter ampliamente garantista y protector dentro del modelo constitucional vigente. En razón de ello, los jueces constitucionales, al resolver esta garantía jurisdiccional, tienen el deber de tutelar el cumplimiento del objetivo de protección de los derechos constitucionales. Para ello, deben agotar todos los medios disponibles a fin de verificar si, en un caso concreto, se produjo o no una vulneración de derechos, y con base en dicha verificación, emitir una decisión debidamente motivada. En tal resolución, se debe establecer si existió o no tal vulneración, y finalmente, concluir si el asunto debatido corresponde a una cuestión de constitucionalidad o legalidad.

VI. PRETENSIÓN CONCRETA:

11.- El accionante refiere como pretensión:

- **Se deje sin efecto el Memorando-MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo de 2016, suscrito por la Licenciada Daniela Moya Arteta, en calidad de Coordinadora General Administrativa Financiera (E) del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.**

- Como medida de reparación integral, conforme a los artículos 6 y 18 de la L.O.G.J.C.C., se disponga el reingreso inmediato del señor Carlos Segundo Guaman Bravo a sus funciones y actividades normales que venía cumpliendo con anterioridad a la terminación del Contrato de Servicios Ocasionales.
- Que se disponga el pago de las remuneraciones que dejó de percibir por la terminación del mencionado contrato.

VII. FUNDAMENTOS:

VII.I ARGUMENTOS RELEVANTES EN LA AUDIENCIA

VII.IA ACCIONANTE.-

12.- El abogado Luis Eduardo Segovia Ortiz, en audiencia, comparece como defensor constitucional del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, accionante en esta causa. Informa que el señor Guamán Bravo ingresó a prestar sus servicios lícitos y personales en calidad de Servidor Público de Apoyo N.º 2, esto es, guía penitenciario, grado 4, en el Centro de Rehabilitación Social de Varones Guayaquil N.º 2, en la Unidad de Seguridad y Vigilancia, mediante contrato de prestación de servicios suscrito el día 30 de julio de 2010, a favor de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, en aquel entonces representada por la señora abogada Alexandra Zumárraga Ramírez.

13.- Que al momento de ingresar a laborar en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el accionante ya contaba con una discapacidad física del 35%, registrada en aquel entonces en el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) desde el 18 de diciembre de 2009, conforme consta en la copia del carnet de CONADIS, que se encuentra adjunta a nuestra petición, refiere también que desde el 30 de julio de 2010, fecha de ingreso laboral, hasta el 21 de marzo de 2016, el señor Guamán Bravo laboró de manera ininterrumpida para la misma entidad pública.

14.- El accionante aclara que si bien el contrato fue suscrito con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, los legitimados pasivos actuales son tanto el Ministerio de la Mujer como el SNAI, esto porque mediante el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N.º 586, de fecha 16 de diciembre de 2010, se resolvió fusionar por absorción a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y a la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, al entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N.º 560, de fecha 14 de noviembre de 2018, se resolvió transformar el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos. Además, el artículo 4 de dicho decreto crea el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI). Es por eso, señora Jueza, que actualmente la función que ejercía la Dirección Nacional de Rehabilitación Social es asumida por el SNAI y el Ministerio de la Mujer.

15.- respecto a la identificación del acto u omisión violatorio argumenta que: La descripción es el memorando N.º MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo de 2016, fue suscrito por la licenciada Daniela Moya Arteta, en calidad de **Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**. En su parte pertinente dispone: *"Primero: De conformidad con lo citado en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 146, literal f), del Reglamento General de Aplicación, se da por terminado el contrato de servicios ocasionales del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1717184780, a partir de la fecha de notificación."* **Acto por el cual presentan la acción de protección.**

16.- Respecto a los presuntos derechos vulnerados refiere que: En primer lugar, se hace referencia al derecho constitucional a la seguridad jurídica. De acuerdo con el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes. En ese sentido, se evidencia que el memorando emitido el 21 de marzo de 2016, identificado con el número MJDHC-2016-000022, vulneró dicho derecho. Esto debido a que, meses antes, la Corte Constitucional del Ecuador, emitió la sentencia No. 258-15-CC, dictada dentro del caso No. 21-84-11-EP (lectura), en observancia a la cual no se podía dar por terminado de manera unilateral el contrato del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, aplicando el literal f), dado que se trata de una persona con discapacidad debidamente calificada.

17.- Al continuar con el análisis de la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, se resalta que la Corte Constitucional ha reiterado en diversas sentencias que las personas con discapacidad, conforme a la Constitución, son consideradas un grupo de atención prioritaria. En consecuencia, el Estado, la sociedad y la familia deben procurar la equiparación de oportunidades y la integración social. Por su parte, el artículo 1 de la Ley Orgánica de Discapacidades señala: "La presente ley tiene por objeto asegurar la prevención, atención oportuna, rehabilitación de la discapacidad, y garantizar la plena vigencia, difusión y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad establecidos en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales." Este mandato no fue respetado por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que en su momento procedió a desvincular al accionante.

18.- En ese mismo sentido, el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades establece que las personas con discapacidad gozan de estabilidad laboral reforzada, lo cual impide su desvinculación sin causa justa. Se ha demostrado, por tanto, que en este caso se configuró una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, al haberse aplicado el literal f) del artículo 146 del Reglamento General a la LOSEP a una persona con discapacidad. Finalmente, corresponde señalar que, para que se configure una afectación al derecho a la seguridad jurídica, también debe verificarse si ha existido la vulneración de otro derecho constitucional, lo cual será materia del análisis siguiente.

19.- Identifica también una vulneración al derecho al trabajo, que este derecho es reconocido en la Constitución de la República del Ecuador y en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (publicada en el Registro Oficial N.º 329, de fecha 5 de mayo de 2008), impone al Estado ecuatoriano la obligación de garantizar el acceso, la continuidad y la no discriminación en el ámbito laboral para las personas con discapacidad.

20.- La Corte Constitucional del Ecuador ha ratificado esta protección especial y la estabilidad laboral reforzada en favor de las personas con discapacidad, a través de sentencias como la 1095-20-EP/22 y, más específicamente, mediante la sentencia 814-17-EP/23, en la cual se estableció que la interpretación de los derechos de las personas con discapacidad debe ser vinculante tanto para los órganos jurisdiccionales como para todas las entidades del sector público, cuyas actuaciones deben ajustarse irrestrictamente a la Constitución, conforme lo determina el artículo 425 de dicho cuerpo normativo.

21.- Adicionalmente, menciona que la protección especial que ofrece el artículo 4 de los Principios Fundamentales del Capítulo II de la Ley Orgánica de Discapacidades. En su numeral 2, esta norma consagra el principio *pro homine*, el cual establece que, en caso de duda sobre el alcance de las normas legales, estas deben interpretarse en el sentido más favorable y progresivo a la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Asimismo, el numeral 3 del mencionado artículo reconoce el principio de igualdad de oportunidades, disponiendo que todas las personas con discapacidad son iguales ante la ley, y tienen derecho a la protección legal y a beneficiarse de la ley sin discriminación alguna.

22.- ANUNCIO DE PRUEBAS DE LA PARTE ACCIONANTE:

22.1. El oficio número SNAI-DADH-2024-0027, de fecha 4 de marzo de 2024, suscrito por el señor Javier Orlando Alvear Proaño, en calidad de Director de Administración de Talento Humano del SNAI, que contiene:

- La hoja de vida del señor Carlos Segundo Guamán Bravo;
- El contrato de prestación de servicios ocasionales del señor Carlos Segundo Guamán Bravo;
- El memorando MJDHC-2016-0022, de fecha 21 de marzo de 2016;
- La acción de personal 0527194, de fecha 30 de abril de 2014-

22.2. El oficio número SNAI- DATH-2024-0634, de fecha 18 de septiembre de 2024, en cuya parte pertinente se manifiesta que este requerimiento fue contestado mediante correo electrónico de fecha 17 de septiembre de 2024. Mediante este documento, la Gestión Interna de Seguridad y Salud Ocupacional informó que, una vez revisado el expediente del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, se adjunta copia del carnet de discapacidad como

único documento relacionado con su discapacidad.

22.3.- El testimonio del legitimado activo GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO: que en lo principal refiere:

Que ingresó a prestar sus servicios en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social desde el 26 de julio de 2010, luego de haber culminado un curso de seis meses en la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas. Durante dicho curso, se realizaron pruebas físicas, académicas y psicotécnicas, con el objetivo de seleccionar al personal más apto para laborar en la primera cárcel de máxima seguridad, 'La Roca'. Indicó que, desde el 18 de diciembre de 2009, contaba ya con la constancia de su discapacidad, documento que era de conocimiento de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Señaló que ingresar a esta institución representaba un sueño para él, ya que deseaba formar parte del grupo de seguridad y vigilancia del sistema penitenciario y prestar sus servicios en esa área. Sin embargo, el 21 de marzo de 2016, tras haber cumplido con todas sus funciones, recibió un memorando de terminación de contrato, dándose por finalizadas sus labores sin motivo ni razón aparente, a pesar de que no constaban llamados de atención, partes disciplinarios ni incumplimientos de funciones en su expediente. Afirmó que siempre cumplió con todas las actividades asignadas, incluso en conocimiento de su condición de discapacidad.

23. En conclusión el accionante refiere que: ha quedado demostrado que entre el señor Carlos Segundo Guamán Bravo y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social existía un contrato de servicios ocasionales. También se ha acreditado, con la documentación del expediente, que el accionante posee una discapacidad física del 35%, debidamente registrada, y que esta condición era de conocimiento de la institución. En estas circunstancias, se evidencia la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, al haberse aplicado indebidamente el artículo 146, literal f) del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público, cuya aplicación está prohibida en casos de personas con discapacidad, conforme a la interpretación vinculante de la Corte Constitucional. Además, la normativa vigente garantiza la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad. Por todo lo expuesto, acudimos ante usted, señora Jueza, para solicitar que se deje sin efecto el memorando MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo de 2016, mediante el cual se dispuso la terminación del contrato del señor Guamán Bravo.

VII.II ACCIONADOS:

VII.II B MINISTERIO DE LA MUJER Y DERECHOS HUMANOS:

24.- El doctor Iván Santiago Traves, en representación del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, intervino brevemente en audiencia. Explicó que, conforme al Decreto Ejecutivo N.º 585 de 2010, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social fue absorbida por el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, hasta que en 2018, mediante Decreto Ejecutivo

N.º 560, dicha cartera fue transformada en la Secretaría de Derechos Humanos. En el mismo decreto se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI); precisó que, de acuerdo con el artículo 6 de dicho decreto, el SNAI asumió la rectoría, regulación y gestión del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, incluidas las competencias sobre los Centros de Privación de Libertad, mientras que el Ministerio al que representa se limita a la coordinación de políticas de derechos humanos, medidas cautelares, y atención a grupos prioritarios. Por lo tanto, solicitó que se declare que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos no es parte legitimada en esta acción de protección, al no tener competencia ni legitimación pasiva sobre los hechos alegados por el accionante.

25.- Es decir que mediante Decreto Ejecutivo N.º 585, de fecha 16 de diciembre de 2010, la entonces Dirección Nacional de Rehabilitación Social fue absorbida por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Esta estructura se mantuvo hasta el 14 de noviembre de 2018, fecha en la cual mediante Decreto Ejecutivo N.º 560, el presidente Lenín Moreno resolvió transformar dicho ministerio en la Secretaría de Derechos Humanos, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera. Al mismo tiempo, se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), como entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, encargada de la gestión y coordinación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social; así, el contenido del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N.º 560, asigna al SNAI la rectoría, regulación y planificación del sistema penitenciario, bajo la coordinación de un delegado del Presidente de la República. Por tanto, explicó que, desde esa fecha, todas las competencias relacionadas con los centros de privación de libertad y la gestión del personal penitenciario recaen exclusivamente en el SNAI. En cambio, las funciones del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos se limitan, conforme al artículo 2 del mismo decreto, a materias como: coordinación de sentencias y medidas cautelares internacionales, erradicación de la violencia, protección a pueblos indígenas en aislamiento y acceso a la justicia.

26.- Así, enfatizó que los documentos probatorios presentados por el accionante como los memorandos provienen exclusivamente del SNAI, entidad que conserva el archivo personal del accionante en su calidad de ex guía penitenciario. En consecuencia, solicitó respetuosamente que se disponga excluir al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos de la presente acción de protección, por no ostentar legitimación pasiva ni competencia alguna en los hechos reclamados.

VII.2 C SERVICIO NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES.

27.- El Ab. Arturo Tintin Avila, en representación del SNAI en lo principal refirió que, se referiría a aspectos estrictamente constitucionales y, posteriormente, abordaría lo expuesto por el legitimado activo. Señaló que la acción de protección, según el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye un mecanismo destinado a amparar de

forma directa y eficaz los derechos constitucionales vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales o de particulares. Resaltó que su naturaleza es la de ser el medio idóneo para enfrentar dichas vulneraciones. Asimismo, hizo referencia al artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el cual establece como requisitos para su procedencia: La violación de un derecho constitucional. La existencia de una acción u omisión por parte de una autoridad pública o particular. La inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz para la protección del derecho vulnerado. Enfatizó particularmente el tercer requisito, reiterando que la acción de protección no está destinada a reemplazar a la justicia ordinaria.

28.- Por otra parte refiere que el accionante GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO, afirmó que ingresó a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social en 2010 bajo contrato de servicios ocasionales, el cual fue renovado en varias ocasiones hasta su terminación mediante el memorando MJDHC-2016-00022, que dio por concluida su relación laboral con el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Alegó que desde 2009 contaba con una discapacidad que no fue considerada al momento de su desvinculación. No obstante, la documentación del expediente, incluido el memorando de desvinculación, la acción de personal y el currículum vitae de Carlos Segundo Guamán Bravo no contiene referencia alguna a dicha discapacidad al momento de su contratación ni durante su permanencia. Incluso en su hoja de vida constan datos como su estatura, pero no su condición de discapacidad, lo cual resulta llamativo considerando que, según el accionante, posea el carné desde 2009. Se recordó que, conforme al instructivo vigente para ingresos y salidas del sector público, es obligatoria la presentación de una copia simple del carné emitido por el CONADIS o el Ministerio de Salud Pública.

29.- Referente a que la institución no consideró su discapacidad al finalizar su contrato, no es suficiente para fundamentar la acción de protección. Desde su ingreso en 2010 hasta su desvinculación en 2016, no consta que haya notificado formalmente dicha discapacidad a la administración. Además, se destacó que la documentación sobre su discapacidad fue presentada recién en el año 2024, lo que representa un lapso de nueve años desde su salida de la institución y once años desde su ingreso, sin que durante ese período haya hecho uso de las vías judiciales ordinarias correspondientes.

30.- En cuanto a la estabilidad laboral reforzada alegada, se reconoció que existen sentencias constitucionales, como la 1095-20-EP/22, que protegen los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, también se resaltó que la Corte Constitucional, mediante fallos como la 1290-18-EP y la 2006-18-EP, ha establecido que el transcurso del tiempo puede afectar la posibilidad de una reparación integral, y que es responsabilidad de los afectados ejercer sus acciones de forma oportuna. En la sentencia 1290-18-EP se advierte que con el paso del tiempo pueden perderse documentos, prescribir acciones administrativas, o volverse más costosa la reparación. Asimismo, se citó la sentencia 224-23-JP/24, donde se advierte que la acción de protección no debe ser utilizada como mecanismo alternativo a la justicia ordinaria. En el caso de conflictos laborales, la vía adecuada es el proceso laboral ordinario,

salvo en circunstancias excepcionales justificadas bajo criterios constitucionales.

31.- Finalmente, se recordó que, conforme al artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, las controversias relacionadas con actos administrativos deben ser conocidas por los tribunales de lo contencioso administrativo. En ese sentido, tanto el memorando MJDHC-2016-00022 como la acción de personal impugnada constituyen actos administrativos que debieron ser cuestionados por la vía contenciosa y no mediante una acción de protección. Se concluyó que no se han cumplido los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, configurándose más bien una causal de improcedencia conforme al artículo 42 de la misma ley. Por ello, se solicitó respetuosamente que se niegue la acción de protección interpuesta.

VII.III PRUEBA SOLICITA POR ESTA AUTORIDAD EN BASE AL ART. 16 LOGJCC

32.- Informe Técnico número SNAI-DE-ATH-JIATH-2025-0027, suscrito por el magíster Andrés Burbano Piedra, Director de Talento Humano, en el cual se relata todo el historial laboral, los antecedentes y la normativa legal aplicable a la contratación, que fue, en su primer momento, en el año 2010, hasta la terminación del contrato realizada en el año 2016.

VII. IV RÉPLICAS Y CONTRARRÉPLICAS:

33.- En su réplica, **el abogado de la accionante, Luis Eduardo Segovia Ortiz**, señaló que el contrato de servicios ocasionales fue terminado unilateralmente mediante memorando del 21 de marzo de 2016, lo cual contraviene la sentencia de la Corte Constitucional del 12 de agosto de 2015, que prohíbe aplicar el literal f) del artículo 146 del Reglamento General de la LOSEP para desvincular a personas con discapacidad. Afirmó que el derecho a la discapacidad tiene protección constitucional y que existía conocimiento de esta condición por parte de la administración, como consta en el oficio ATH-2024-034 y en el expediente solicitado al SNAI, que incluye la copia del carné de discapacidad. Recalcó que la acción de protección puede interponerse en cualquier momento, conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y que su procedencia no depende del criterio de los abogados, sino del marco legal aplicable. Finalmente, mencionó que el propio accionante presentó una carta en la que expresó su situación de desvinculación.

34.- Iván Santiago Travéz Molina, abogado defensor en representación del Ministerio de Derechos Humanos, manifestó que, a lo largo del trámite de la audiencia, se ha evidenciado la existencia de una controversia entre los accionantes. Por tal motivo, ratificó el pedido de que se excluya al Ministerio, conforme a lo señalado en la foja de 14 de noviembre de 2018.

35.- El abogado Arturo Tintín Ávila, en representación del SNAI, sostuvo que si bien los derechos constitucionales pueden ser vulnerados por entidades públicas o particulares y no prescriben en el tiempo, la Corte Constitucional a través de la sentencia 1290-18-F-21 ha

establecido que el paso del tiempo puede dificultar la reparación de derechos, al perderse documentos, prescribir acciones o desaparecer la disponibilidad presupuestaria. Señaló que el memorando que acredita la discapacidad del accionante data de 2024, sin que conste que dicha información haya sido proporcionada al momento de su contratación en 2010. Añadió que en los documentos presentados durante su vínculo laboral, como la hoja de vida, no se menciona su discapacidad, a pesar de incluir otros datos como su estatura.

36.- Recalcó que no hubo notificación o solicitud formal previa sobre su condición ni activación de mecanismos administrativos o institucionales de reclamo. Subrayó que, aunque se reconoce el derecho de las personas con discapacidad, este debía ser comunicado oportunamente, y no puede ser reclamado vía acción de protección sobre un acto administrativo emitido bajo normas vigentes. Finalmente, en virtud de lo expuesto y conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó que la acción de protección sea desechada.

37.- Refirió que el SNAI, en cumplimiento de lo dispuesto por la jueza, remitió la documentación correspondiente al expediente laboral de Carlos Segundo Guamán Bravo. Se precisó que la contratación fue realizada inicialmente por otras instituciones que, con el tiempo, se transformaron hasta consolidarse en su forma actual. Mediante el Informe Técnico SNAI-DE-ATH-JIATH-2025-0027, suscrito por el Director de Talento Humano, Andrés Burbano Piedra, se detalla el historial laboral del exservidor desde su ingreso en 2010 hasta la terminación de su contrato en 2016. Se indicó que la última modalidad contractual registrada fue de servicios ocasionales, con registro del 9 de mayo de 2014, y que este tipo de contrato, según el artículo 58 de la LOSEP, no genera estabilidad laboral, razón por la cual se dio por terminado mediante memorando del 21 de marzo de 2016. La documentación respaldaría se encuentra en los archivos institucionales. En base a esta información, el SNAI afirmó que no ha existido vulneración de derechos constitucionales, incluidos los alegados por el accionante, como el derecho al trabajo, y reiteró que existen otras vías idóneas para plantear tales reclamaciones. Por ello, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de protección, conforme al artículo 42, numerales 1, 3 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

38.- Agotado el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la presente Acción de Protección de forma oral fue resuelta al concluir la audiencia pública, conforme lo establece el Art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, correspondiendo en este momento de forma motivada y para hacerlo se efectúan las siguientes **consideraciones:**

VIII. ANÁLISIS

39.- Conforme a la Constitución de la República del Ecuador, el más alto deber del Estado consiste en garantizar el pleno y efectivo goce de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna en su art. 3, numeral 1. Esta obligación no solo implica la

abstención de interferencias arbitrarias por parte del poder público o de particulares, sino también la adopción de medidas positivas y eficaces para asegurar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. En concordancia con este mandato, el texto constitucional contempla en su Título III, Capítulo Segundo, las denominadas garantías jurisdiccionales, mecanismos procesales que permiten a las personas acudir ante los órganos judiciales para reclamar la tutela inmediata de sus derechos, cuando estos hayan sido lesionados, restringidos o amenazados.

40.- El objeto de la acción de protección se encuentra definido en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece que: *“La acción de protección tendrá por 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.”*

41.- El art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo complementa diciendo que la acción de protección tiene por objeto *“...el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales...”*.

42.- La acción de protección es una garantía jurisdiccional establecida en la Constitución que fue diseñada por el legislador para estar al alcance de todos los sujetos individuales y colectivos de derechos. Su finalidad es garantizar que, en el caso en que sus derechos hayan sido vulnerados por una autoridad pública no judicial o particulares, estos puedan obtener su restablecimiento y la reparación por el daño causado^[1], bajo esta misma línea la Corte Constitucional en sentencia No.- 063-13-SEP-CC^[2], ha referido lo siguiente:

“La acción de protección, según la disposición constitucional que contiene el artículo 88, tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, cuando éstos hayan sido menoscabados por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, por políticas públicas, o por personas particulares, en los casos expresamente reconocidos en la propia norma. En este sentido, la acción de protección es la garantía jurisdiccional idónea y eficaz [que] procede ante una real vulneración a derechos constitucionales”

43.- En el mismo sentido la Corte Constitucional refiere que la acción de protección 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.”^[3]

44.- En la sentencia No. 102-13- SEP-CC dictada dentro del caso No. 0380-10-EP, se efectúa una interpretación conforme y condicionada del contenido del artículo 40 de la LOGJCC, determinándose en lo principal que los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; desprendiéndose del contenido del análisis de la Corte Constitucional que existen varios requisitos de procedibilidad que se deben observar con el fin de que la activación de la justicia constitucional prospere, pues cualquier omisión de los mismos provocaría que el juez o jueza constitucional que conoce la causa declare en sentencia la improcedencia de la acción de protección.

45.- En corolario de lo anterior, la acción de protección constituye una garantía jurisdiccional que tutela derechos de rango *ius* fundamental, que han sido vulnerados por decisiones que están fuera de la órbita infraconstitucional, en tal sentido, esta se convierte en la garantía idónea para que dicho(s) derecho(s) sea(n) garantizado(s) por el administrador de justicia constitucional.

IX MOTIVACIÓN:

46.- El artículo 76 de la CRE establece un amplio abanico de garantías constitucionales, entre las cuales se encuentra la obligación de motivar las decisiones de los poderes públicos; mismos contemplada en el literal l) al tenor que se transcribe a continuación:

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

47.- En un sentido concordante, la Sentencia No. 1158-17-EP/21, determina que “*una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa*”. Esto quiere decir, que el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. Así las cosas, **la fundamentación normativa** debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la

justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso; mientras que, **la fundamentación fáctica** debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.

48.- Por lo expuesto, esta juzgadora debe basar sus decisiones en consideración del principio de seguridad jurídica, en tanto máxima constitucional que *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. En sentido análogo, la Corte Constitucional en sentencia No. 2403-19-EP/22, ha determinado que: *“la seguridad jurídica asegura al individuo el contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”*.

IX.I HECHOS PROBADOS y CONTROVERTIDOS:

49.- La Corte Constitucional ha sostenido que, en los procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados se realiza con base en las disposiciones de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, subsidiariamente el Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”) y el Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”). En particular, ha señalado que, ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse con base en las normas generales fijadas en el artículo 164 del COGEP, según el cual, las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Adicionalmente, según los artículos 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP, deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran. De acuerdo con el artículo 163 numeral 1 del COGEP, no requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria.^[4]

50.- Bajo esta misma línea argumentativa, en materia constitucional los medios de prueba adquiere una mayor flexibilidad al momento de practicarlas teniendo una capacidad más amplia que los procesos ordinarios, esto virtud de que la garantía jurisdiccional es un procedimiento en que se conoce vulneración a derechos constitucionales por lo cual debe ser sencillo, rápido y eficaz^[5].

51.- En base a la sentencia 1095-20-EP/22 la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:

- *“70.1. En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC.*

- *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.” (énfasis añadido)*

52.- Con base a lo mencionado y los parámetros establecidos, la suscrita Juzgadora encuentra que los siguientes hechos no son controvertidos por las partes procesales y pueden darse por ciertos:

52.1 El accionante GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO, es una persona que mantiene una discapacidad física del 35%, consta el testimonio propio dado en audiencia, consta del proceso a fs. 1 su copia de cedula de ciudadanía con la cual se registra condición discapacidad física, de la misma forma el carnet de discapacidad. Este hecho no ha sido controvertido por las contra partes en audiencia.

52.2 El accionante GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO, laboró para la Dirección Nacional de Rehabilitación Social en calidad de Servidor Público de Apoyo 2 (Guía Penitenciario) (Grado 4) en el Centro de Rehabilitación Social de Varones Guayaquil No. 2 desde el 23 de Julio del 2010 hasta el 21 de marzo del 2016. Conforme los contratos adjuntos en los medios de prueba, esto son de fecha 30 de Julio del 2010 (a fs. 130) y de la documentación solicita por esta autoridad: contrato de fecha 17 de enero del 2011 (a fs. 134); contrato de 11 de julio del 2011 (a fs. 137); contrato de fecha 03 de enero del 2012(a fs. 141); Contrato de fecha 2 de mayo del 2014 (a fs. 144) y de la misma forma conforme el informe SNAI-DATH-GIATH-2025-0027 (a fs. 148) que ha hecho mención la entidad accionada SNAI. Este hecho no ha sido controvertido por las contra partes en audiencia.

52.3 El accionante GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO, dejó de laborar en el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, por terminación de contrato ocasional mediante memorándum MJDHC-2016-000022 de fecha 21 de marzo del 2016, suscrito por la Lcda. Daniela Moya, Coordinadora General Administrativa Financiera, esto se acredita mediante el mentado memorándum a

fs.10 y 147 del proceso. De la misma forma mediante el informe SNAI-DATH-GIATH-2025-0027 (a fs. 148).

52.4 El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos señaló que el **SNAI**, como entidad autónoma responsable del sistema de rehabilitación social, es quien emitió los documentos presentados por el accionante y conserva su archivo personal. Por ello, solicitó ser excluido de la acción de protección, al no tener competencia ni legitimación pasiva en los hechos reclamados. Hechos que no han sido controvertidos por las partes.

53.- Ahora bien, la suscrita juzgadora encuentra que se existe una divergencia respecto a los siguientes enunciados facticos: el accionante afirma que **(1) al momento de ingresar a laborar en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el accionante ya contaba con una discapacidad física del 35%,** registrada en aquel entonces en el **Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS)** desde el **18 de diciembre de 2009**, que ingreso a trabajar teniendo su discapacidad con fecha 30 de Julio del 2010, sin embargo, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, a fecha 21 de marzo del 2016 emitió el **memorando N.º MJDHC-2016-000022** con el cual pone fin al contrato ocasional del Accionante, sin que se tome en cuenta su discapacidad física mantenida. Y **(2)** el ahora SNAI refiere que no conocía de la discapacidad del accionante, no se registra ninguna referencia a su condición de discapacidad, ni al momento de su contratación ni durante su permanencia en la institución, por lo cual no se tenía conocimiento.

54.- Una vez planteados los 2 dos hechos controvertidos se pasara analizar en base a la prueba aportada por las partes.

Respecto al hecho controvertido (1), del acervo probatorio se desprende lo siguiente:

54.1 El accionante a fs. 1 de su demanda adjunta su copia de cedula de ciudadanía y carnet de discapacidad en la cual se verifica que efectivamente el ciudadano GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO, hecho que incluso se da dado por probado. Conforme consta del audio y a fs. 108 del proceso, que el accionante como medio de prueba adjunta el oficio No.- SNAI –DATH-2024-0634-O, de fecha 18 de septiembre del 2024, suscrito por ANDRES ALEJANDRO BURBANO PIEDRA, quien funge la calidad de DIRECTOR DE ADMINISTRACION DE TALENTO HUMANO, en dicho documento se da contestación al accionante CARLOS SEGUNDO GUAMAN BRAVO, en lo que respecta a su discapacidad, el SNAI a través de quien suscribe dicho documento refiere:

“En cuanto a: "(...) no se motiva en relación a mi DISCAPACIDAD, solicito se sirva dar una respuesta motivada SOBRE MI REINTEGRO LABORAL", me permito informar que mediante Memorando Nro. SNAI-DATH-2024-4543-M de 23 de agosto de 2024, la Especialista de Régimen Disciplinario, solicitó a la

Analista de Seguridad y Salud Ocupacional 3, lo siguiente: "(...) tomando en consideración que el numeral 20 de la GESTIÓN INTERNA DE SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL que consta en el punto 1.4.2.1.1.

Del Estatuto Orgánico institucional, registra como un entregable de la gestión interna antes referida, el siguiente: "20. Informe mensual sobre el Grupo de Atención Prioritario a nivel Nacional.", me permito solicitar a usted lo siguiente: Certifique si el Sr. Carlos Segundo Guamán Bravo, portador de la cédula de ciudadanía Nro.-1717184780, se encuentra registrado en la base de datos de grupos de atención prioritaria institucional, desde que fecha y por qué motivo. Adicional a ello certifique si el ex servidor antes referido, comunicó en legal y debida forma a las Autoridades sobre su condición de discapacitado, bajo que medio y en qué fecha." (Énfasis añadido)

“Este requerimiento fue contestado mediante correo electrónico de 17 de septiembre de 2024, mediante el cual la Gestión Interna de Seguridad y Salud Ocupacional informó lo siguiente: "(...) 1. Una vez revisado el expediente del señor Guamán Bravo Carlos Segundo, se adjunta la copia de carnet de discapacidad como único documento en relación a su discapacidad, sin embargo, dentro del mencionado expediente se observa la inexistencia de documento alguno en donde conste la fecha y lugar en la cual el servidor haya puesto en conocimiento a la institución sobre su estado de discapacidad. (Se adjunta copia de su certificado) 2. Cabe indicar que esta información se encuentra certificada en conjunto con la Gestión Interna de Archivo de la UATH. 3. Información que se encuentra certificada desde 03 de junio de 2024 hasta la presente fecha.” “De lo cual se colige que no existe prueba documental que certifique la fecha en la cual el Sr. Guamán Bravo Carlos Segundo, notificó al ex Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, sobre su condición de discapacidad, por lo tanto no se puede corroborar si en efecto cuando se produjo la cesación de funciones del ex servidor referido, la autoridad competente del ex Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, tenía conocimiento de su condición especial o no.” (Énfasis añadido)

54.2 Por otra parte se tiene el propio testimonio dado por el accionante CARLOS SEGUNDO GUAMAN, que en lo principal indicó que desde el 18 de diciembre de 2009, contaba ya con la constancia de su discapacidad, documento que era de conocimiento de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Respecto al hecho controvertido (2), del acervo probatorio se desprende lo siguiente:

54.3 Por su parte, el SNAI como entidad accionada en audiencia se basó en el informe SNAI-DE-ATH-JIATH-2025-0027, suscrito por el magíster Andrés Burbano Piedra, Director de Talento Humano, de fecha 11 de febrero del 2025, constante a fs.

148 del proceso. En el cual se hace el relato todo el historial laboral, los antecedentes y la normativa aplicada, todo esto tiene que ver con el paso del ciudadano Guamán Bravo Carlos Segundo por el Dirección Nacional de Rehabilitación Social y posterior en el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Sin que se incorpore algún otro elemento probatorio destinado a desvirtuar este hecho controvertido, es decir que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y posterior en el ministerio de Justicia, Derechos Humanos y ahora SNAI no tenía conocimiento de la discapacidad del señor Guamán Bravo Carlos Segundo al momento de su terminación de contrato.

55.- Aplicando el **estándar de prueba de mayor probabilidad^[6]**, respecto al hecho controvertido (1) la suscrita juzgadora encuentra que la prueba documental y su propio testimonio aportada por el accionante en audiencia, esto elementos hace que sea razonablemente más probable que el hecho controvertido sí haya ocurrido, por cuanto conforme la prueba documental SNAI –DATH-2024-0634-O constante en el (parr. 55.1), se tiene que de la verificación de los registros que mantiene el SNAI, efectivamente consta en los archivos el ciudadano Guamán Bravo Carlos Segundo como ex funcionario, se hace un relato de cuando ingreso en funciones y hasta que fecha, respecto del conocimiento de la discapacidad dicho documento reconoce que efectivamente el señor Guamán Bravo Carlos Segundo se encuentra registrado como una persona con discapacidad, sin embargo, refiere que no se tiene información de la fecha de registro, lo cual no puede ser endilgada una responsabilidad administrativa de una entidad pública al administrado es decir a Guamán Bravo Carlos Segundo. Por otra parte, con el propio testimonio del accionante Guamán Bravo Carlos Segundo (55.2), se refuerza que la entidad contratante tenía conocimiento cuando ingreso a trabajar. Por lo tanto, el estándar de prueba se encuentra satisfecho y esta Juzgadora considera probado que la entidad demandada conocía de la discapacidad del accionante previo a la terminación de su contrato.

56.- Por otro lado, **respecto al hecho controvertido (2)** relativo a si el ahora SNAI tenía conocimiento de la discapacidad del señor Guamán Bravo Carlos Segundo, previo a la terminación de su contrato ocasional. El accionado mediante su prueba documental el informe SNAI-DE-ATH-JIATH-2025-0027 (parr. 55.3), únicamente en dicha prueba documental establece un relato del historial laboral, los antecedentes y la normativa aplicada al caso de la terminación de contrato de Guamán Bravo Carlos Segundo, informe que como conclusiones no refiere nada a conocer o desconocer la discapacidad de Guamán Bravo Carlos Segundo. Resulta incluso contradictorio que quien suscribe dicho informe es Andrés Burbano Piedra, el mismo que suscribe el oficio SNAI –DATH-2024-0634-O, de fecha 18 de septiembre del 2024, oficio en el cual se ha establecido que el SNAI en sus archivos mantiene registrado a Guamán Bravo Carlos Segundo, como persona con discapacidad. Por lo tanto, se observa que la única prueba documental relevante presente por la entidad accionada no permite concluir que la entidad no estaba al tanto de que la condición de discapacidad de Guamán Bravo Carlos Segundo. Por lo anterior, la suscrita debe concluir que existe insuficiencia probatoria para determinar este hecho.

57.- Ante la insuficiencia probatoria, corresponde verificar si es aplicable la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC, *“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) 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.”*^[7] En el presente caso la suscrita verifica que se subsume al primer elemento, pues el SNAI no ha cumplido su carga de desvirtuar este hecho controvertido.

58.- En cuanto al segundo elemento, no existen otros elementos de convicción que apunten a una conclusión contraria, pues se observa que en el acervo probatorio constan documentos como hoja de vida del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, contratos de trabajo de Carlos Segundo Guamán Bravo, memorando MJDHC-2016-0022, de fecha 21 de marzo de 2016, únicamente demuestran una relación laboral entre Ministerio de Justicia y la Dirección Nacional de Rehabilitación social, que no aportan mayormente a los a superar el hechos controvertido del conocimiento de la discapacidad de Carlos Segundo Guamán Bravo. Como consecuencia, se cumplen los dos elementos *“(i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”* y corresponde que la suscrita aplique la regla de la carga de la prueba y presuma como cierto el hecho controvertido **(1)** esto es que **al momento de ingresar a laborar en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el accionante ya contaba con una discapacidad física del 35?% registrada en aquel entonces en el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) desde el 18 de diciembre de 2009, que ingreso a trabajar teniendo su discapacidad con fecha 30 de Julio del 2010; sin embargo, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, a fecha 21 de marzo del 2016 emitió el memorando N.º MJDHC-2016-000022 con el cual pone fin al contrato ocasional del Accionante, sin que se tome en cuenta su discapacidad física acreditada.**

IX.II DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER. -

59.- Los problemas jurídicos surgen, principalmente de los cargos formulados por la parte accionante, a su vez estos cargos, para ser analizados en una acción de esta naturaleza, deben contener argumentos claros y completos. En lo principal, el accionante tanto en su demanda como en su intervención en audiencia, identificó que el acto violatorio de sus derechos constitucionales es que el entonces Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, emitió el **memorando N.º MJDHC-2016-000022**, de fecha **21 de marzo de 2016**, suscrito por la **licenciada Daniela Moya Arteta**, en calidad de **Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**. En su parte pertinente dispone: *"Primero: De conformidad con lo citado en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el artículo 146, literal f), del Reglamento General de Aplicación, se da por terminado el contrato de servicios ocasionales del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, portador de la cédula de ciudadanía N.º 1717184780, a partir de la fecha de notificación."* **Esto sin tomar en cuenta su discapacidad física del 35% que mantenía, por lo cual ha**

violentada el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y la atención especializada a la persona con discapacidad. De tal manera se pasara analizar por parte de esta juzgadora a la luz del derecho a la seguridad jurídica alegada y en base al principio *iura novit curia*^[8], la protección especial en relación con el derecho al trabajo por discapacidad, planteándose la siguiente interrogante:

¿La emisión del Memorando N. ° MJDHC-2016-000022, de fecha 21 de marzo de 2016, por parte del entonces Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (actual SNAI), mediante el cual se dio por terminado el contrato ocasional del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y a la protección especial en relación con el derecho al trabajo por su discapacidad?

X. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

X.I DERECHO A LA SEGURIDAD JURIDICA.

60.- En principio, es fundamental puntualizar que, el artículo 82 del texto constitucional de 2008, establece que el derecho a la seguridad jurídica: “[...] *se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes* [...]”

Al respecto, la Corte Constitucional^[9], determinó que el propósito de la seguridad jurídica consiste en que: “[...] *el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad* [...]”

61.- De este modo, se puede sintetizar que la seguridad jurídica se compone por una esfera de certeza y previsibilidad que ostentan los sujetos de derecho. Concomitantemente, la Corte Constitucional^[10], en la Sentencia No. 265-18-SEP-CC, establece que el derecho a la seguridad jurídica comprende “[...] *además de la obligación de respetar la Constitución, tanto una esfera de certidumbre como de previsibilidad para un sujeto respecto de la forma en que su situación será dilucidada* [...]”

62.- La esfera de la certeza se refiere a que la situación jurídica del individuo no será modificada más que por normas establecidas previamente y aplicadas por la autoridad competente para evitar la arbitrariedad, es decir, nos garantiza que los hechos con relevancia jurídica ocurridos en el pasado establecen situaciones jurídicas consolidadas y que por su firmeza no son susceptibles de ser debatidas judicialmente en el futuro.

63.- En cambio, la esfera de la previsibilidad se refiere a protección de las reglas del juego respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro. En todo caso, la

esfera de certeza y previsibilidad deben generar expectativas legítimas conforme a las normas constitucionales y legales, mismas que serán aplicadas por la autoridad competente.

64.- Por otra parte, conforme se evidencia el memorándum MJDHC-2016-0022, de fecha 21 de marzo de 2016, mediante el cual se fundamenta la terminación del contrato, basa su decisión en base al art. 146 literal f) del REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, refiere que: “*Art. 146.- Terminación de los contratos de servicios ocasionales.- Los contratos de servicios ocasionales terminarán por las siguientes causales: (...) f) Por terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo*” lo cual guarda relación con el art. 58 de la LOSEP.

65.- Ahora bien, La Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que los precedentes judiciales emanados de las decisiones de la Corte Constitucional son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). Dicha obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales. Las indicadas disposiciones normativas –que dotan de vinculatoriedad a los precedentes emanados de las decisiones de esta Corte– se fundan, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal (art. 66 núm. 4), que demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica (art. 82), que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.^[11]

66.- La Corte Constitucional ha establecido la constitucionalidad condicionada respecto al art. 146 literal f) del REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, en lo principal la Corte refiere:

*“Se declara la constitucionalidad condicionada del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo que será constitucional siempre y cuando se interprete de la siguiente manera: **Las personas con discapacidad, debidamente calificadas por la Autoridad Sanitaria Nacional a través del Sistema Nacional de Salud, que han suscrito un contrato de servicios ocasionales con una entidad pública, no podrán ser separadas de sus labores, en razón de la aplicación de la causal f del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público. Los contratos de servicios ocasionales suscritos entre una persona con discapacidad y una entidad pública, podrán terminar únicamente por las causales a, b, c, d, e, g, h e i del artículo 146 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público.**”^[12] (Énfasis añadido)*

67.- En el mismo sentido, la Corte Constitucional, ha reconocido que la sentencia 258-15-SEP-CC contiene un precedente judicial en sentido estricto. Este precedente, según la sentencia 1095-20-EP/22, puede formularse en la siguiente regla que busca garantizar la protección laboral reforzada de las personas con discapacidad:

“Si, (i) una persona con discapacidad que, independientemente del momento en que la contrajo, celebró un contrato bajo la modalidad de servicios ocasionales; (ii) la entidad empleadora conocía de la condición de discapacidad de manera previa a su desvinculación; y, (iii) no se ha procurado su reubicación si por su condición se ve imposibilitada para seguir ejerciendo efectivamente su cargo [Supuesto de hecho], entonces, la entidad no puede dar por terminado el contrato con base en su sola voluntad con base en la causal prevista en la letra f) del artículo 146 del Reglamento de la LOSEP [Consecuencia jurídica]”^[13]

68.- De acuerdo con esta disposición, la sentencia 258-15-SEP-CC abordó el caso de la desvinculación de una persona con discapacidad, específicamente en relación con la aplicación de la causal f) del artículo 146 del Reglamento a la LOSEP. En dicho fallo, la Corte Constitucional reconoció que los contratos de servicios ocasionales celebrados entre una persona con discapacidad y una entidad del sector público pueden finalizar por las demás causales previstas en el artículo 146 del referido reglamento, tales como: cumplimiento del plazo contractual, acuerdo entre las partes, renuncia voluntaria, incapacidad absoluta y permanente, pérdida de derechos de ciudadanía mediante sentencia judicial ejecutoriada, evaluación de desempeño con calificación regular o insuficiente, destitución o fallecimiento, excluyéndose de ella el literal f), del cual se refiere por terminación unilateral del contrato por parte de la autoridad nominadora, sin que fuere necesario otro requisito previo.

69.- Conforme se ha establecido en la valoración de prueba y en la fijación de los hechos de la presente sentencia el justiciable CARLOS SEGUNDO GUAMAN BRAVO, es una persona que mantiene una discapacidad física del 35% desde el año 2009, que ingresó a laborar en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y que después paso a cargo del Ministerio de Justicia y Cultos (ahora SNAI), ingresó en julio del año 2010 y fue terminado su contrato en el mes de marzo del año 2016, pese a tener una discapacidad de la cual la entidad pública conocía en virtud de encontrarse dentro del expediente del servidor el carné que acreditaba su discapacidad y que por inferencia lógica no podría haber sido incorporado con posterioridad a su desvinculación; pese a lo cual, emitió el memorándum MJDHC-2016-0022, de fecha 21 de marzo de 2016, fundamentado su decisión en el art. 146 literal f) del Reglamento a la LOSEP, sin que se observe que a la fecha ya existía una constitucionalidad condicionada de dicho artículo. El derecho a la seguridad jurídica reviste al justiciable de que su situación solo podrá ser modificada más que por normas establecidas previamente y aplicadas por todas las autoridades estatales lo cual guarda relación con el art. 226 de la CRE^[14], por lo expuesto se evidencia una violación al derecho a la seguridad jurídica.

X.II PROTECCIÓN ESPECIAL EN RELACIÓN CON EL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

70.- La Constitución de la República, en su artículo 3 numeral 1, recoge los deberes del Estado, entre los cuales se encuentra, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Por otra parte, el artículo 33 de la Constitución de la República reconoce el derecho al trabajo:

“Artículo 33.- 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 justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”

71.- Adicionalmente, el segundo inciso del artículo 333 de la Constitución de la República, entre las obligaciones del Estado derivadas del derecho al trabajo, consagra:

(...)Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.”

72.- Por su parte, el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador establece normas que regulan la relación derivada del ejercicio del derecho al trabajo en el contexto particular del servicio público. En tal sentido, dispone:

“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. (...)

73.- Al respecto, la Constitución de la República, en su artículo 35, considera a las personas con discapacidad dentro del grupo de personas de atención prioritaria:

“Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.”

74.- Cabe indicar que, al tratarse de una persona con pertenencia a un grupo de atención

prioritaria y especial^[15], para la entidad pública empleadora se tornaba un imperativo y una necesidad ya que en razón de las reglas jurisprudenciales *inter comunis* de las sentencias constitucionales No. 080-13-SEP-CC, caso No. 0445-11-EP, y No. 375-17-SEP-CC, caso No. 0526-13-EP –que serán analizadas más adelante- ; la separación de sus labores de las personas portadoras de enfermedades catastróficas/profesionales se presume *prima facie* como violatoria de los derechos constitucionales, por fundarse en criterios sospechosos, a menos que el empleador funde en una causa objetiva -razones válidas y suficientes que justifiquen de manera argumentada y probatoria ante la autoridad competente que no se trata de un despido que se funda en un criterio sospechoso^[16]; lo cual no fue considerado por la entidad accionada puesto que ni la acción de personal con la cual se notificó la terminación definitiva de las funciones del accionante, garantizaron los derechos de la persona con discapacidad, en la que se considerasen de manera interseccional e integral todas las aristas del caso en concreto y los derechos del accionante.

75.- La Corte ha reconocido que las personas con discapacidad deben gozar de una tutela reforzada y, en este sentido, “...*deben ser protegidas de cualquier vulneración que interfiera en su desarrollo progresivo...*”^[17] A su vez, las personas con discapacidad tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral que les permita alcanzar la realización económica y personal, así como hacer efectivo su derecho a recibir atención prioritaria^[18]; Además, la Corte determinó que “[e]n el caso de la persona con discapacidad, la garantía de estabilidad reforzada implica la permanencia en un empleo como medida de protección especial”^[19].

76.- A partir de lo expuesto, es posible establecer que la Constitución reconoce a las personas con discapacidad como sujetas de una protección reforzada, lo que implica que no puede aplicarse la normativa reglamentaria de manera aislada. En su lugar, debe considerarse el desarrollo jurisprudencial emitido por el máximo órgano de interpretación de justicia constitucional, a fin de garantizar la tutela efectiva de los derechos de este grupo poblacional, el cual forma parte de los sectores de atención prioritaria y especializada conforme a lo establecido en el artículo 35 de la Constitución.

77.- La desvinculación de una persona con discapacidad debe tener en cuenta su situación en particular y, en aras de cumplir con la estabilidad laboral reforzada, previo a su desvinculación, se debe buscar, de ser posible, su reubicación en la misma entidad en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde siempre a la circunstancia especial de la persona con discapacidad y solo frente a la imposibilidad de una reubicación, se puede efectuar una desvinculación, pues esta constituye la última alternativa cuando se trata de personas con discapacidad^[20].

78.- Respecto al punto de que la entidad pública conozca de forma previa a la desvinculación la situación de discapacidad del empleado, debe existir un certificado o documento emitido por la entidad pública competente que acredite dicha discapacidad, que pese a ser meramente declarativo, constituye un medio de prueba que respalda el reconocimiento de los derechos del

accionante. No se trata de un requisito que genere o condicione la existencia de tales derechos, dado que estos ya le corresponden por ser parte de un grupo de atención prioritaria^[21]

79.- En el caso sub examine, se tiene que el ciudadano CARLOS SEGUNDO GUAMAN BRAVO, es una persona que mantiene una discapacidad física del 35% desde el año 2009, que ingreso a laborar en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y que después paso a cargo del Ministerio de Justicia y Cultos (ahora SNAI), en julio del año 2010 y fue terminada su relación laboral en el mes de marzo del año 2016. Se evidencia que conforme el informe SNAI-DE-ATH-JIATH-2025-0027, suscrito por el magíster Andrés Burbano Piedra, Director de Talento Humano, de fecha 11 de febrero del 2025, constante a fs. 148 del proceso, del cual se hace un relato del historial laboral, los antecedentes y la normativa aplicada al caso de la terminación de contrato de Guamán Bravo Carlos Segundo, se indicó que la última modalidad contractual registrada fue de servicios ocasionales, con registro del 9 de mayo de 2014, y que este tipo de contrato, según el artículo 58 de la LOSEP, no genera estabilidad laboral, razón por la cual se dio por terminado mediante memorando del 21 de marzo de 2016; sin embargo, como se refirió en la valoración de la prueba consta el oficio número SNAI- DATH-2024-0634, de fecha 18 de septiembre de 2024, en cuya parte pertinente refiere que Gestión Interna de Seguridad y Salud Ocupacional informó que, una vez revisado el expediente del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, registra discapacidad.

80.- En el caso que nos ocupa, la suscrita constata que el accionante es una persona con discapacidad que mantuvo una relación laboral por medio de contratos por servicios ocasionales con Dirección Nacional de Rehabilitación Social y que después paso a cargo del Ministerio de Justicia y Cultos (ahora SNAI), por alrededor de seis años y se ha concluido razonadamente que la entidad conocía de la discapacidad del accionante puesto que en base al oficio SNAI- DATH-2024-0634, de fecha 18 de septiembre de 2024, consta en el expediente del servidor el carné que al acreditar su discapacidad, sustenta la pertenencia a uno de los grupos de atención especial y prioritaria contemplados en la Constitución de la República, pese a ello se emitió memorándum MJDHC-2016-0022, de fecha 21 de marzo de 2016, con el cual se dio terminando el contrato ocasional, sin que se garantice su estabilidad laboral reforzada al tratarse de una persona con discapacidad. No se ha probado en el desarrollo de esta audiencia que, de ser posible, se hubiere considerado su reubicación en la misma entidad en otro puesto similar o de equivalente rango y función, acorde a su discapacidad; ni que la desvinculación de sus funciones deviniere del cumplimiento del plazo del contrato, en tanto y cuanto no se ha acreditado el particular. En consecuencia, la suscrita debe resolver el problema jurídico concluyendo que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y que después pasó a cargo del Ministerio de Justicia y Cultos (ahora SNAI), vulneró el derecho a la protección especial en el ejercicio del derecho al trabajo de la que gozaba el accionante.

XI. CONSIDERACIONES ADICIONALES

81.- Si bien en sentencia 2006-18-EP/24 (Protección laboral reforzada de mujeres embarazadas con nombramientos provisionales), la Corte Constitucional del Ecuador

estableció el siguiente precedente jurisprudencial:

42. *Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: 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 públicas²⁹ o privadas³⁰) corresponden a la jurisdicción ordinaria.*

43. *La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas),³¹ el caso 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 excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso.*

44. *En el presente caso se impugna la finalización de un nombramiento provisional. Así, a primera vista parecería ser un asunto que corresponde a la vía ordinaria; sin embargo, el hecho de haber estado la accionante embarazada en el momento de su desvinculación, implica prima facie una situación de vulnerabilidad frente a las decisiones de la autoridad administrativa que requería una respuesta urgente, por lo que corresponde verificar si existían tales circunstancias: el estado de gravidez de la accionante (seis meses de embarazo) implicaba un próximo parto, seguido de los periodos de puerperio y lactancia, y dado que el acto al que se le imputó la vulneración de derechos afectaba a su permanencia en el cargo, podía incidir en el ejercicio de los derechos sociales a la licencia por maternidad y lactancia, directamente vinculados con el mantenimiento de una vida digna. Entonces, el caso, por referirse a una servidora con nombramiento provisional quien fue desvinculada de la institución cuando se encontraba embarazada, debía ser conocido mediante una acción de protección y procede, por tanto, entrar en el análisis de las vulneraciones de derechos alegadas por la accionante.*

²⁹ CCE, sentencia 1617-16-EP/21, 3 de marzo de 2021, párrafos 43 y 44 y sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párrafos 79 y 80.

30 CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párrafos 64 y 66.

31 CCE, sentencia 224-23-JP/24, 31 de enero de 2024, párrafo 80: “esta Corte anota que existen casos laborales excepcionales que podrían estar dentro del ámbito de protección de la acción de protección. De este modo, cuando los conflictos excedan a los asuntos propios de la jurisdicción laboral, sí podrían ser tratados en la justicia constitucional, como, por ejemplo, cuando se refieran a situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores o vulnerabilidad de grupos de atención prioritaria. Así, cuando de los hechos se demuestre que las actuaciones de los empleadores han vulnerado otros derechos constitucionales, la acción de protección es la vía idónea para su reparación”.

82.- Bajo estas consideraciones, el conflicto presentado en la presente acción de protección excede los asuntos propios de la jurisdicción laboral y procede su conocimiento y resolución en la justicia constitucional al vincularse a la situación de vulnerabilidad del accionante al pertenecer, como persona con discapacidad, a uno de los grupos de atención prioritaria determinado en el artículo 35 de la Constitución; en el cual, se ha demostrado que la actuación de la entidad pública empleadora ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral reforzada, tornándose así la acción de protección la vía idónea para la reparación de los derechos constitucionales vulnerados.

83.- Así de los hechos y las pruebas aportadas en esta audiencia se ha demostrado que el accionante prestó sus servicios en el Ministerio de Justicia y que la entidad pública, al momento de la terminación de la relación laboral del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, conocía su condición de discapacidad, ya que del informe de fecha 18 de septiembre de 2024, mediante el cual la entidad accionada atendió la petición efectuada por el señor Carlos Segundo Guamán Bravo, se indica que, una vez revisado el expediente del señor Carlos Segundo Guamán Bravo, se adjunta la copia del carné de discapacidad como único documento en relación con su discapacidad. Pese a que la entidad accionada ha sostenido que dentro del mencionado expediente se observa la inexistencia de documento alguno en donde conste la fecha y lugar en el cual el servidor haya puesto en conocimiento a la institución sobre su estado de discapacidad; toda vez que para el ejercicio de los derechos no se pueden exigir otras condiciones que no se encuentren contempladas en la norma; razonablemente se puede concluir que al haberse dado por terminada la relación laboral en el mes de marzo del año 2016, se entendería que a partir de esa fecha el señor Guamán no tuvo más acceso a su expediente que dicho sea de paso reposa o debería reposar en la entidad pública en la cual prestó sus servicios, siendo en todo caso responsabilidad de las direcciones administrativas llevar el control y registro de las condiciones particulares del personal que presta sus servicios en las instituciones públicas. Por lo tanto, no ha existido dentro del desarrollo de la audiencia una prueba que permita establecer que el señor no contaba con discapacidad y que esta condición no era conocida por la empleadora al constar en su carpeta personal el carné del CONADIS. Sin embargo, de la revisión del memorando MJ-DHC-2016-000022, no consta

que previo a su desvinculación se hubiere efectuado ninguna consideración respecto a su condición de persona con discapacidad y por ende la protección laboral reforzada que le amparaba.

XII. DECISIÓN:

84.- Por las razones expuestas, con fundamento en las pruebas aportadas y debidamente analizadas, en calidad de Jueza de la Unidad Judicial de Garantías Penales Especializada para el Juzgamiento de los Delitos Relacionados con Corrupción y Crimen Organizado, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, Jueza constitucional para efectos de la presente acción, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, después de verificar que existe la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la protección laboral reforzada como persona con discapacidad por la terminación de su contrato ocasional; expide la siguiente

XIII. SENTENCIA

85.- Declarar que existe vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y a la protección laboral reforzada como persona con discapacidad del señor **GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO a través del MEMORANDO-MJDHC-2016-000022**, de fecha 21 de marzo del 2016, suscrito por la Licenciada Daniela Moya Arteta, en calidad de Coordinadora General Administrativa Financiera (E), del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

86.- Aceptar la acción de protección presentada por el señor **GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO en contra del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)**, cartera del Estado quien asumió las atribuciones y responsabilidades del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

87. Como medidas de reparación por la vulneración de los derechos, se establecen las siguientes:

87.1. Como medida de restitución, se dispone dejar sin efecto la acción de personal **MEMORANDO-MJDHC-2016-000022**, de fecha 21 de marzo del 2016, suscrito por la Licenciada Daniela Moya Arteta, en calidad de Coordinadora General Administrativa Financiera (E), del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; debiendo ser reintegrado de manera inmediata el señor **GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO** en las funciones, actividades y en el mismo cargo que venía desempeñando al momento de producirse el acto vulneratorio de sus derechos. En caso de que no exista una partida para un cargo similar al que venía ejerciendo, deberá considerarse uno de similares condiciones, jerarquía y remuneración, conforme a la situación que se presentaba al momento en que se produjo la vulneración de derechos

87.2. En cuanto a la pretensión del accionante de que se disponga el pago de las remuneraciones que dejó de percibir por la terminación de su contrato de trabajo, durante el desarrollo de la audiencia no fue probado por parte del accionante que desde el tiempo que se produjeron los efectos del acto vulneratorio de sus derechos constitucionales, hasta la fecha en que presentó la demanda de acción de protección se hubiere mantenido sin una fuente de ingresos por lo cual no podría ordenarse de manera objetiva una medida de compensación en este aspecto al no contar con elementos para dimensionar el daño material.

87.3. Como medida de satisfacción, se ordena al SNAI pedir disculpas públicas, por haberse producido la vulneración de sus derechos constitucionales, a través de una publicación que se mantendrá en la página web de la institución hasta por el plazo de veinte días posteriores a la reincorporación del señor **GUAMAN BRAVO CARLOS SEGUNDO**.

87.4. Como medida de no repetición, se dispone que el SNAI en el plazo de sesenta días organice un programa de capacitación al personal que presta servicios en las unidades administradoras de talento humano en relación a la protección laboral reforzada de las personas trabajadoras relacionada a la vulnerabilidad de grupos de atención prioritaria determinados en el artículo 35 de la Constitución de la República.

88. Por haber interpuesto el recurso de apelación dentro del término que permite la ley, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concede la apelación interpuesta por el SNAI para ante el superior; en tal virtud por Secretaría remítase el proceso a la sala de sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que por sorteo se determine la Sala a la cual concurrirán las partes a hacer valer sus derechos.

89. Ejecutoriada que sea la presente sentencia, remítanse copias certificadas de la misma a la Corte Constitucional de conformidad con lo que dispone el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República.-

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.-

1. [^] Guía de Jurisprudencia Constitucional. Acción de protección: Actualizada a enero del 2025 / Diana Gabriela Briones Puga; María Eugenia Díaz Coral y Daniel Eduardo Gallegos Herrera, editores -- Quito: Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2025.
2. [^] Corte Constitucional, sentencia 063-13-SEP-CC, de fecha 14 de agosto del 2013.
3. [^] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°.1-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016, caso N°. 530- 10-JP, párr. 30
4. [^] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43; No. 295117-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94 y; No. 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, párrs. 76-74
5. [^] Ibídem.
6. [^] Estándar de valoración probatoria en proceso de Garantías Jurisdiccionales establecido por la Corte Constitucional en sentencias No. 2936-18-EP/21 de 28 de julio de 2021, párrs. 42 y 43; No. 295117-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párrs. 86-94 y; No. 1214-18-EP/22 de 27 de enero de 2022, párrs. 76-74, 1095-20-EP/22, de fecha 24 de agosto del 2022.
7. [^] Ibídem
8. [^] De conformidad con los artículos 19 inciso segundo y 140 del Código Orgánico de la Función Judicial y 4.13 de la LOGJCC.
9. [^] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2198-13-EP/19, párr. 32.
10. [^] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 431-13-EP/19, párr. 31.
11. [^] Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No.109-11-IS, párrafo 21.
12. [^] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015
13. [^] CCE, sentencia 1095-20-EP/22, 24 de agosto de 2022, párr. 111.1.
14. [^] Constitución del Ecuador-2008, art. 223 “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y los servidores públicos, y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.
15. [^] Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.
16. [^] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 375-17-SEP-CC, caso No. 0526-13-EP, garantía de no repetición 4.7 dispuesta en la parte decisoria de la sentencia constitucional.

17. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 258-15-SEP-CC de 12 de agosto de 2015, caso No. 2184-11-EP, pág. 24.*
18. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1342-16-EP/21 de 23 de junio de 2021, párr. 41; No. 1067-17EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 29; y, No. 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, caso No. 2149-13-EP, pág. 39.*
19. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 172-18-SEP-CC de 16 de mayo de 2018, caso No. 2149-13-EP, pág. 42.*
20. [^] *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1095-20-EP/22, de fecha 24 de agosto del 2022.*
21. [^] *Ibídem.*

KAROL GISSELA ZAMBRANO MACIAS

JUEZA(PONENTE)