



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**FUNCIÓN JUDICIAL**  
**www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 21201202200909

Casillero Judicial No: 0

Casillero Judicial Electrónico No: 0

patrocinio.nacional@registrocivil.gob.ec, paulina.araujo@registrocivil.gob.ec

Fecha: jueves 18 de mayo del 2023

A: DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL IDENTIFICACION Y CEDULACION

Dr/Ab.:

**SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SUCUMBÍOS**

En el Juicio Especial No. 21201202200909 , hay lo siguiente:

**VISTOS.-** Habiendo avocado conocimiento de la presente Acción Constitucional de Protección, le ha correspondido por sorteo sustanciar este proceso al Doctor Carlos Aurelio Moreno Oliva, en calidad de Juez Ponente y los señores jueces Dr. Juan Guillermo Salazar Almeida y Dr. Wilmer Henry Suarez Jácome, Jueces Provinciales de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, que integran este Tribunal en condición de Jueces Constitucionales. La legitimada activa GENESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA, ha interpuesto recurso de apelación de la sentencia dictada por el Juez de la Unidad Judicial Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, dentro de la causa constitucional (Acción de Protección) signada con el N° **21201 - 2022 - 00909**. A petición de parte, se ha efectuado la correspondiente Audiencia en esta instancia, correspondiendo ahora elaborar el fallo por escrito y para hacerlo se considera:

**PRIMERO.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.-** La Sala es competente, para conocer y resolver el recurso materia de la Acción de Protección, de acuerdo a lo ordenado en el Art. 86, numeral tercero de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 8 numeral 8 y Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial 52 de fecha 22 de octubre del 2009.

**SEGUNDO. VALIDEZ PROCESAL.** A la presente acción constitucional de Protección se le ha dado el trámite previsto en el Título III, Capítulo Tercero, Sección Primera, Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador, sin observarse falta a las garantías del debido proceso constitucional, por lo que se declara la validez de lo actuado.

**TERCERO.- IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES: 3.1.-** Los apellidos y nombres de

la Accionante: GENESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA. **3.2.-** Los accionados: DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION representado por Fernando Alvear; y, en contra del PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO.

**CUARTO.- 4.1.-** Comparece la legitimada activa GENESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA, presentando su demanda constitucional (fs. 03 a 06 vta.) señalando en lo fundamental que: [...] "... 3.1.- La accionante prestó sus servicios lícitos y personales como servidora pública en la Dirección General del registro Civil, Identificación y Cedulación en el puesto denominado "Técnico en Registro y Cedulación Provincial 1"; su lugar de trabajo se encontraba en la ciudad de Nueva Loja, cantón Lago Agrio, Provincia de Sucumbíos. 3.2.- La prestación de servicios se realizó desde el 04 de julio del año 2.011 hasta el 31 de diciembre de año 2015; bajo el régimen de contratos de servicios ocasionales, mismos que fueron celebrados de forma continua, sucesiva e ininterrumpida durante todo ese período de tiempo; es decir trascurrieron en total 4 años y cinco meses de prestación de servicios bajo este régimen. 3.3.- En fecha 03 de diciembre de 2015, nació mi hija KIM ZENDAYA CANCHINGRE ROSILLO, portadora de la cédula de identidad No. 2150443022, por lo que mi LICENCIA DE MATERNIDAD tenía vigencia hasta el 25 de febrero de 2016. 3.4.- Lastimosamente Señor (a) Juez (a), aún encontrándome en mi período de Licencia de Maternidad, en fecha 31 de diciembre fui notificada con la cesación de funciones por las cuales la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación finalizó mi contrato. ACTO VULNERATORIO DE DERECHOS CONSTITUCIONALES: De forma evidente Señor (a) Juez (a) el ACTO con el cual se ha vulnerado mis derechos constitucionales consiste en la notificación de terminación de mi contrato de servicios ocasionales con el cual se cesó mis funciones en la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación [...].- Continua en su demanda indicando: "... 5. PRETENSION: Con todos los antecedentes mencionados solicito a Vuestra Autoridad que en Sentencia: 1. Se declare la violación directa al derecho que me asiste como grupo de atención prioritaria y derecho al trabajo, mismos que se encuentran reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador. 2. Se deje sin efecto el acto por el cual se terminó mi contrato de servicios. 3. Se ordene a la entidad accionada el inmediato reintegro a mi puesto de trabajo, hasta que la entidad accionada convoque al respectivo concurso público de méritos y oposición y exista el respectivo ganador. 4. Se ordene a la entidad accionada el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de desvinculación....".-

**QUINTO.-** Radicada la competencia en la Unidad Judicial Especializada de la Familia, Niñez y Adolescencia de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, con fecha 09 de Diciembre del 2022, las 14h55, el Dr. Fredy Alava Muentes, Juez de la Unidad Judicial antes referida, conforme a lo previsto en el numeral 2 del artículo 86 de la Constitución de la República, avoca conocimiento de la presente causa como juez constitucional, señalando audiencia para conocer y resolver sobre la demanda de garantía, para el día Lunes 16 de Enero del 2023 a las 14h30, de acuerdo a lo ordenado por el numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la misma que se ha efectuado de manera oral, contradictoria y pública (fs. 55 a 59), las partes han concurrido a la misma en cumplimiento a lo dispuesto en los Arts. 86 y 87 de la Constitución de la República y Art. 14 de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y han realizado sus respectivas intervenciones luego de lo cual se ha emitido la decisión respectiva y la consecuente sentencia escrita (fs. 76 a 82 vta.) que en la parte resolutive del fallo dice: [...] **CINCO).** - **DECISIÓN:** El Estado Constitucional de Derechos y Justicia es el que prioriza la dignidad de las personas, reconoce la supremacía constitucional y exige a los Jueces un rol activo en el tutelaje de ese cuerpo normativo en pro del ser humano, pero por, sobre todo, prevalece la estricta sumisión a los principios y garantías constitucionales. En la audiencia única de resolución, la parte demandante NO ha probado ni creado certezas en el juzgador en cuanto a la materialidad de la violación a los derechos constitucionales invocados; en consecuencia, al no haber convencimiento de la vulneración de los derechos constitucionales señalados, el suscrito Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA,** resuelve lo siguiente: **1.-**

Por improcedente, rechazar la acción de protección propuesta por GÉNESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA. **2.-** Cúmplase con lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador y el numeral 1 Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **3.-** **APELACIÓN:** Por haber sido interpuesto en la audiencia conforme lo determina el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concede el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, para lo cual se remitirá el expediente al superior. Se deja expresa constancia que en atención a lo previsto en los artículos 24 y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la interposición del presente recurso de alzada no interrumpe la ejecución inmediata de lo resuelto en esta sentencia. De igual forma para los fines pertinentes se deja sentado que el señor representante de la Procuraduría General del Estado no ha asistido a la audiencia, debiendo procederse como corresponde para este tipo de incumplimientos. [...] (Sic). Esta es la parte sustancial del fallo que ha sido impugnado mediante el recurso vertical de apelación, cuyo conflicto debe ser resuelto.

**SEXTO.- 6.1.- AUDIENCIA DE ESTRADOS:** En la presente instancia se ha evacuado audiencia de estrados solicitada por la Actora GÉNESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA conforme consta del Acta (Fs. 11), a dicha audiencia ha comparecido la Actora a través de su abogado defensor; y, la accionada a través de su defensa técnica. La Procuraduría General del Estado, no asistió a la audiencia de estrados señalada, pese a estar legalmente notificado en el casillero electrónico y correo electrónico señalados para el efecto, quienes indicaron sus alegatos correspondientes.

**SÉPTIMO.- LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN y EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA. 7.1.-** El origen de la acción de protección puede hallarse en la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, suscrito el 22 de noviembre de 1969, en cuyo artículo 25 dispone que ?toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces y tribunales.? Necesario es también mencionar a la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, que preceptuó: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que

violen sus derechos reconocidos por la constitución o por la ley. La definición constitucional de la Acción de Protección indica que es 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. Como se puede apreciar, la ley fundamental ecuatoriana reconoce al Ecuador como un Estado de derechos y justicia. **7.2.-** La Acción de Protección va encaminada a lograr la tutela general de los derechos reconocidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Tiene un carácter general y omnicompreensivo, pues permite garantizar todos los derechos, incluso aquellos que no cuentan con una vía procesal especial. El autor Ramiro Ávila Santa María, afirma que el Estado de derecho tiene referencia al sistema jurídico, y nada más; en tanto que en el Estado de Derechos, la referencia ya no es exclusivamente al sistema jurídico, sino son los derechos de las personas y eso lleva del texto jurídico a la realidad, lo cual constituye una inmensa diferencia. Entonces, cuando se dice que el Estado ya no es de Derecho, sino de Derechos, la referencia ya no es la ley sino la referencia es la realidad y los derechos de las personas que se mueven en esa realidad. Sobre esta base del constitucionalismo corresponde a los jueces conocer y resolver los problemas y/o conflictos de orden constitucional.

**OCTAVO.- 8.1. EL DERECHO Y GARANTÍA A LA SEGURIDAD JURÍDICA.-** Es relevante atender el principio de seguridad jurídica, siendo que este principio es el requerimiento que tiene toda sociedad civilizada para que sus ciudadanos puedan desenvolverse racionalmente en un ambiente de equilibrio, esto es, en el conocimiento cabal de sus derechos y obligaciones. La seguridad jurídica es un valor de esencia puramente jurídica en cuanto condiciona su existencia al sistema de derecho positivo vigente y en cuanto, además, lo adapta según principios universales a hacerla posible. A criterio del Tratadista Jorge Millas, la seguridad jurídica: "constituye el valor de situación del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando sabiendo o pudiendo saber cuáles son las normas jurídicas vigentes, tiene fundadas expectativas de que ellas se cumplan". La Corte Constitucional, en la sentencia No. 129-14-SEP-CC, dictada dentro del caso No. 2232-13-EP, ha expresado: "La Constitución de la República en su artículo 82, consagra: "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". El derecho a la seguridad jurídica es de fundamental importancia dentro del modelo constitucional, en tanto garantiza el respeto a la norma constitucional destacando la supremacía constitucional de la cual esta se encuentra investida, así como también la previsibilidad del derecho mediante la aplicación de prescripciones normativas previas, claras y públicas. La Corte Constitucional en la sentencia No. 121-13-SEP-CC estableció: En tal sentido, cabe mencionar que el derecho a la seguridad jurídica constituye el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues brinda a las personas la certeza de que la aplicación normativa se realizará

acorde a la Constitución y que las normas aplicables al caso concreto han sido determinadas previamente, son claras y públicas, y aplicadas únicamente por autoridad competente. Sólo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que garantizan el acceso a la justicia y a una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses". **8.2.- ESTÁNDAR PARA LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN:** El debido proceso se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que dé un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, al reconocimiento al derecho a recibir un trato igual y el órgano jurisdiccional de utilizar la ley para su defensa y para el correcto juzgamiento, así como para lograr la plena satisfacción de los intereses individuales de las partes, observando el trámite propio de cada procedimiento, según sus características, y el agotamiento de las etapas previamente determinadas por el ordenamiento jurídico. El debido proceso conlleva a un conjunto de actuaciones antes mencionadas, ahora bien, tenemos inmerso al proceso que según el tratadista Alsina dice que: "comprende todos los actos que realizan las partes y el Juez, cualquiera que sea la causa que los origine", pudiendo definirla como el "conjunto de actuaciones, formulas y solemnidades procesales que se dan dentro de una Litis y que impulsan su marcha desde su nacimiento hasta su conclusión" (Moran Sarmiento, 2011). Esta Corte Provincial para resolver la causa debe remitirse a la aproximación de los contenidos del derecho a la motivación que servirán de base para determinar si en la sentencia impugnada se vulneró o no dicho derecho de manera total o parcial. El derecho a la motivación forma parte de las garantías del debido proceso que deben ser observadas por las autoridades públicas y mucho más por los magistrados del Poder Judicial en ejercicio de sus funciones, al respecto, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República señala lo siguiente: "(...) En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurara el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 7. El derecho a la defensa de las personas incluirá las siguientes garantías: I) 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados". La Corte Constitucional ha determinado los aspectos a ser observados en el análisis de una sentencia impugnada, como guías para evidenciar la configuración de la motivación, como a continuación se expone en sentencia No. 227-12-SEP-CC, dentro del caso N° 1212-11-EP: "Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar como los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión. El derecho de las personas a tener pleno conocimiento de porqué se ha tomado una decisión que les afecta directa o indirectamente".

**NOVENO.- ANALISIS DEL CASO.- 9.1.** Es particularidad y principio esencial de la Administración Pública, el sometimiento a la Constitución, a la ley y al derecho en general; el principio de legalidad, como en ningún otro caso, es la piedra angular de todo el Derecho Administrativo, principio que por otro lado ha planteado y sigue planteando interrogantes y dudas de toda índole. Nuestra Constitución, en su Art. 226 se refiere a estos principios en forma contundente: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán únicamente 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”. Todo ello significa que ninguna actuación o decisión administrativa puede ser contraria a la ley, en el sentido formal del término. En doctrina se ha dicho que en el “**principio de legalidad**” de los actos administrativos se distinguen dos dimensiones: una *material* y una *formal*: en su acepción *material* que es la más amplia, el principio de legalidad administrativa supone la necesidad de no infringir las normas jurídicas aplicables, cualesquiera que éstas sean; en su acepción *formal* se impone a veces que la actuación de la Administración encuentre su cobertura en una norma con rango de ley. Por principio, pues, cuando se trata de la administración, al estar sometida a la constitución y la ley, le estaría vedada cualquier iniciativa propia, de forma que solo podría llevar a cabo aquellas actividades que la ley le permita expresamente. En consecuencia, ninguna actuación administrativa sería lícita si no existe una previa habilitación o apoderamiento legal, esto es, si la ley no ha atribuido a la Administración el poder o la potestad de realizarla fijando previamente los límites y condiciones para el ejercicio de su actividad. Esto es lo que en doctrina se llama “**la vinculación positiva de la Administración**”, que supone que todo lo que no le permite expresamente la ley le está prohibido por principio.- Si bien en ciertos casos, la misma ley le otorga a la administración un margen de “discrecionalidad” que conlleva un margen de decisión propia en el ejercicio de sus funciones y en la aplicación misma de la ley, esta discrecionalidad no puede ser ilimitada ni puede ser ejercida de cualquier manera según el arbitrio de quien lo recibe; discrecionalidad en fin, que se justifica únicamente para atender el interés público y nunca intereses particulares o distintos de los previstos por las normas aplicables de la ley. A más de la limitación legal, la discrecionalidad administrativa tiene otro óbice en el carácter organizativo y procedimental: la administración y, en consecuencia, los administradores, deben actuar siempre por medio del órgano competente y a través del procedimiento legalmente establecido, incluso cuando ejercita potestades discrecionales; **9.2.** La Carta Suprema del Estado, en su Art. 11 No. 2, prescribe: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.- Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”; de su parte, el Art. 35 ibídem establece la obligación del Estado de

“prestar atención especial a las personas en condición de doble vulnerabilidad” entre las cuales se encuentran las **mujeres embarazadas**, cuyos derechos constitucionales se hallan reglados en el Art. 43 de la Constitución, pues en su estado de **embarazo** y **lactancia** les garantiza: “1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral (...) 3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto; 4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el período de lactancia”; todo ello se complementa definitivamente con lo que prescribe el Art. 332 de la Carta Fundamental que expresa al texto: “**Art. 332.-** El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.- Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, si como la discriminación vinculada con los roles reproductivos”. Estos principios y particularmente el de **no discriminación** previsto en el referido Art. 11 No. 2, han merecido el correspondiente análisis del máximo Tribunal Constitucional del país, y es así como, respecto de este principio, en uno de sus fallos, ha dicho: “... Es así que más allá de un escueto análisis respecto de si la autoridad es competente, o si el contenido, procedimiento, causa, objeto o motivación del acto son acordes con el ordenamiento jurídico, los jueces constitucionales deberán sopesar todos los elementos fácticos que permitan llegar a la convicción sobre si el acto constituye o no la causa de una situación violatoria a los derechos constitucionales ... La Constitución de la República, en el artículo 11 dispone: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: ... 2.- Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.- Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación”. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre materia de empleo y ocupación ha establecido: “La discriminación en el empleo puede observarse en contextos diferentes –desde los altos edificios de oficinas hasta las aldeas rurales- y revestir formas muy variadas. Puede afectar a hombres o mujeres por motivo de sexo, o porque su raza o color de piel, extracción nacional u origen social, religión, u opiniones políticas difieren de las de los demás. Con frecuencia, los países deciden prohibir las distinciones o exclusiones e impedir la discriminación por otros motivos como la discapacidad, VIH/SIDA o la edad. La discriminación en el empleo resta oportunidades a las personas y priva a la sociedad de lo que esas personas pueden y deberán aportar”. Por otro lado, se ha definido: “Discriminar: Dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc.”. En síntesis, la Constitución de la República consagra el fundamento normativo de los principios de aplicación de los derechos de las personas en un Estado constitucional de derechos y justicia, como es el Ecuador, y los operadores

de justicia deben garantizar, en los procesos, el cumplimiento de esos principios, evitando la vulneración de los derechos de los titulares”. En el mismo fallo y en el marco de los mismos principios que garantizan el ejercicio no discriminatorio de los derechos constitucionales y de la tutela judicial efectiva, la Corte ha considerado que en la disposición del Art. 11 No. 2 antedicho, se han incluido lo que la doctrina denomina “**categorías o criterios sospechosos**” definiéndolas como: “Las categorías sospechosas son criterios utilizados tanto por el Estado, como por los particulares con miras a realizar diferencias que nunca parecerían justificarse; y que en otros casos se presentan también como justificativos utilitarios apelando a categorías como: el orden jurídico, el orden público, la moral pública, las buenas costumbres, etc.... Así, las categorías sospechosas para esta Corte Constitucional son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos “diferentes” respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a colocar en situación de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República. Los tratos “diferenciados” cuando están de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes”. Obviamente, en el fallo, la Corte declara la vulneración de los derechos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la igualdad y a la no discriminación y acepta la acción constitucional planteada (Sentencia 080-13-SEP-CC, R.O.S. 136 de 03/12/2013). Este criterio, en fallos más recientes y para el caso más concreto de **las mujeres en período embarazo y de lactancia** también ha merecido el análisis cabal de la Corte Constitucional, como en el Caso No. 1090-17-EP, sentencia No. 256-18-SEP-CC DE 11-07-2018, expresando y concluyendo de manera imperativa: “que la protección constitucional hacia las mujeres en período de gestación, maternidad y lactancia, encuentra sustento en el Art. 11 No. 2 de la Constitución y en la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer”.- En otro fallo de más reciente data, la misma Corte Constitucional, acertadamente ha dicho: “De lo anterior se desprende que el derecho a la protección prioritaria, especial y reforzada se fundamenta en: (i) la sola condición de mujer embarazada y en período de lactancia que pone a las mujeres en una situación de vulnerabilidad y en algunas circunstancias, incluso, las coloca en una situación de riesgo frente a sus derechos como la salud sexual, la salud reproductiva así como, en general, todos los derechos que conlleven la prestación de salud integral; y, (ii) en la necesidad de corregir la situación estructural de desigualdad y discriminación que enfrentan, en general, las mujeres, y en particular, las mujeres embarazadas y en período de lactancia, en el acceso y ejercicio efectivo de sus derechos tanto en el ámbito público como privado, con fundamento en patrones socioculturales de discriminación, prejuicios, preconceptos y estereotipos. 87. El derecho a la protección especial y prioritaria de las mujeres embarazadas y en período de lactancia exige por parte del Estado tanto obligaciones negativas o de abstención como obligaciones positivas y la adopción de medidas reforzadas. Entre



las obligaciones negativas o de abstención, la Constitución de la República reconoce, por ejemplo, la prohibición de despido de una mujer trabajadora asociada a su condición de gestación y maternidad (artículo 332), así como la prohibición de discriminación por su embarazo en el ámbito laboral y vinculada con los roles reproductivos (artículos 43.1 y 332). 88. Al respecto, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, “**CEDAW**”), en su artículo 11, establece la obligación de los Estados Parte de tomar medidas adecuadas para prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil. En términos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “[...] *los embarazos no deben constituir un obstáculo para el empleo ni una justificación para la pérdida del mismo*”, y los Estados deben, “*contar con un sistema global de protección para luchar contra la discriminación de género y garantizar igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en relación con su derecho al trabajo*”. 89. Por otra parte, dentro de las medidas positivas para asegurar la protección reforzada de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, la Constitución reconoce, por ejemplo, el acceso al empleo, a la formación laboral y profesional, a la remuneración equitativa (artículo 331), así como, la eliminación de riesgos laborales que afecten su salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo (artículo 332). 90. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “**PIDESC**”), en su artículo 10, establece que los Estados parte deben conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable, antes y después del parto, así como una licencia con remuneración o prestaciones adecuadas; y la CEDAW, en su artículo 11, insta a los Estados parte a otorgar licencia con sueldo pagado o prestaciones sociales comparables. 91. Así también, el Comité de DESC y el Comité de Derechos del Niño han señalado que los Estados parte deben adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres embarazadas y en período de lactancia, durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. 92. A criterio de esta Corte, en el marco de las medidas positivas de protección reforzada de los derechos de las mujeres embarazadas y en período de lactancia en el ámbito laboral, se encuentra asimismo la protección a su estabilidad laboral durante este período. Lo anterior se fundamenta en la confianza que las mujeres requieren tener en que continuarán trabajando en condición de igualdad con los hombres una vez que el permiso de maternidad por embarazo y lactancia culmine. Adicionalmente, esta protección reforzada a las mujeres embarazadas y lactantes va más allá del derecho al trabajo y se relaciona tanto con el efectivo ejercicio de otros derechos interdependientes de este último, como son los derechos a la vida digna, a la salud e integridad personal, a la seguridad social, entre otros, así como con la necesidad de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta Corte identifica que, parte de estas medidas positivas, se encuentran también reconocidas en el mismo artículo 58 de la LOSEP que, **si bien fue interpretado de forma posterior a los hechos del caso** por la Corte Constitucional en su sentencia 048-17-SEP-CC, actualmente permite distinguir, analógicamente, que si bien los contratos de servicios ocasionales no generan estabilidad laboral para la o el servidor público, sí lo hacen en el caso de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia... En este punto, es necesario señalar que esta Corte no desconoce la naturaleza de los contratos de

servicios ocasionales, los cuales se crean debido a una necesidad institucional no permanente a través de una partida presupuestaria y de la disponibilidad de recursos económicos. No obstante, de conformidad con el contenido y alcance del derecho a la protección especial y reforzada de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, las medidas de extensión o renovación del contrato de servicios ocasionales, más allá de encontrarse justificadas, son medidas conducentes a garantizar el ejercicio efectivo de este derecho en el ámbito laboral, y por tanto son prevalentes frente al límite temporal que establece la misma ley para este tipo de contratos... Esta Corte considera que en el presente caso, el contrato de servicios ocasionales no debe cambiar de naturaleza jurídica sino que adquiere un régimen especial debido al derecho a la protección especial de las mujeres embarazadas y en período de lactancia. Dicho régimen especial se verifica en la extensión o renovación del contrato referido, al menos hasta la terminación del permiso de lactancia... 101. Como se refirió en párrafos anteriores, el derecho a la protección reforzada tiene su fundamento en la obligación de garantizar la igualdad material por la situación estructural de discriminación y desventaja en la que se encuentran las mujeres embarazadas, en período de maternidad o en licencia de lactancia para acceder y ejercer de forma efectiva sus derechos, particularmente su derecho al trabajo en dichos períodos. En el caso concreto, la decisión de no renovar el contrato de servicios ocasionales mientras duraba el período de lactancia que corresponde por ley y que fue autorizado por el BNF, a Nadia Rosalía Carpio Montesdeoca, agrava su situación de vulnerabilidad y pone en riesgo el ejercicio efectivo de otros derechos interdependientes de su derecho al trabajo. 102. En el presente caso, el vencimiento del plazo del contrato de servicios ocasionales no constituye una causa justa de terminación de la relación laboral debido a la protección especial que la Constitución garantiza a la accionante en razón de su condición de embarazo. Tal protección especial constituye fundamento suficiente para extender el contrato al menos hasta que culmine el período de lactancia de la accionante... A la luz de lo anterior, esta Corte Constitucional concluye que la accionante no podía ser separada de su trabajo hasta, al menos, culminar su período de lactancia al que tenía derecho de conformidad con la ley. En consecuencia, el BNF vulneró el derecho a la protección especial de Nadia Rosalía Carpio Montesdeoca, en su condición de mujer en período de lactancia, en el ejercicio de su derecho al trabajo” (**Sentencia Nº. 108-14-EP/20**, Quito, D.M., 09 de junio de 2020.CASO No. 108-14-EP).- **9.3.** Evidentemente, en el caso, el acto administrativo impugnado, esto es, la Notificación contenida en el Memorando de fecha 31 de diciembre del 2015, por el cual el Coordinador General Administrativo Financiero Lenin Rivera LL, Delegado del Director General de la Institución, da a conocer a la accionante GENESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA, la terminación de relaciones laborales el 31 de diciembre del 2015, pese a estar en goce de licencia por MATERNIDAD hasta el 26 de febrero del 2016, sin que se haya respetado ni siquiera este período, mucho menos el posterior período de lactancia, constituyen actos administrativos discriminatorios en los términos constitucionales referidos anteriormente, pues afectan directamente a sus derechos de igualdad y no discriminación, al no haber considerado su estado de embarazo y lactancia, que eran perfectamente conocidos por la Entidad Accionada (aduciendo como se lo hizo en la audiencia de esta instancia que lo que definitivamente implica un evidente acto discriminatorio por razones o criterios

“sospechosos” que jamás pueden ser esgrimidos ni considerados; afectando concomitantemente las garantías de la tutela judicial efectiva, el de la debida motivación de las resoluciones, en tanto y en cuanto no existe en el acto administrativo impugnado, sustento y motivación debidamente consignados a fin de considerar que tal acto comporta razones válidas y suficientes para que se haya cesado a la funcionaria accionante: tan es así que, la parte accionada ha esgrimido que la causa para dar terminada la relación laboral ha sido la “terminación de plazo del contrato” al 31 de diciembre del 2015, y “no se hace constar que sea por el hecho de que la accionante esté con licencia de maternidad”, es decir, son criterios absolutamente “sospechosos” que han servido para dar por terminado el contrato ocasional: no se respetó la licencia de lactancia que era hasta el 25 de febrero del 2016; no se cumplió lo previsto en el Art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y el Art. 143 de su Reglamento General, que estipulan que los contratos ocasionales solo tienen una duración de un año, que puede ser renovado (en el presente caso, fueron 4 años y meses); y, mucho menos se respetó el período de lactancia al cual también tenía derecho la accionante. Estos criterios sospechosos no pueden ser asumidos como válidos para admitir la legalidad de la terminación o cesación unilateral de las funciones de la accionante constante de la Notificación referida, conforme ha sido alegado por los funcionarios accionados, en detrimento de los principios constitucionales aquí vertidos que proclaman los derechos de la mujer en estado de embarazo, parto y posparto.- En resumen, este Tribunal, una vez que se ha escuchado las exposiciones de la parte accionada y recurrente, así como de la parte accionante en la audiencia de segunda instancia y revisados los recaudos procesales, por los hechos que se han vertido y que constan aceptados y justificados en el proceso, advierte efectivamente la violación de los derechos que en calidad de mujer embarazada y en período de lactancia tenía la accionante al momento de la terminación unilateral de su contrato. Todo ello tiene fundamento y motivación adicional en las sentencias que, al respecto, ha dictado la Corte Constitucional (verbi gracia, las que quedan determinadas anteriormente) y que constituyen jurisprudencia **vinculante**, consecuentemente de obligatorio cumplimiento.- **9.4.-** Partiendo de los antecedentes expuestos, atendiendo el recurso de apelación interpuesto por la legitimada activa GÉNESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA, así como la contradicción que ha ejercido la legitimada pasiva DIRECCION GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACION Y CEDULACION, este Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, luego de la revisión de los recaudos procesales, llega a la siguiente decisión: **I.** El principio de seguridad jurídica, implica que toda autoridad administrativa y judicial, debe garantizar el fiel cumplimiento de la legislación interna e inclusive en las plasmadas en los instrumentos internacionales de los derechos humanos; de la misma manera que tiene la obligación ineludible de garantizar el respeto al debido proceso. **II.** Los Arts. 86 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador y Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determinan que la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, 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 por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial [...]; pues solamente se ha de establecer en forma clara y concreta cuál de sus derechos han sido objeto de violación, con consecuencias dañosas; y, qué acto ha dado origen de dicho daño. El Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen los requisitos que deben concurrir para que una acción de protección pueda ser presentada, a saber: 1.- Violación de un derecho constitucional; 2.- Acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, 3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho. **III.** El derecho a la tutela judicial efectiva garantizada en la Constitución Art. 75, en concordancia con la seguridad jurídica y el derecho al trabajo que han sido esgrimidos en esta acción, determina que este Tribunal, al valorar los hechos que se dicen son atentatorios a los derechos constitucionales establecidos en la Constitución, aprecia que, en efecto, no se trata de una acción equivocada, pues la pretensión de la accionante es que se salvaguarde precisamente los derechos y garantías constitucionales de que ha sido privada al cesarla de sus funciones cuando se encontraba aún en su periodo de licencia de maternidad en fecha 31 de diciembre del 2.015. Conforme al Art. 16 de la LOGJyCC, se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria; de esto deviene que le correspondía a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación demostrar que la acción propuesta es incorrecta o no tiene veracidad.- **IV.-** La modulación interpretativa que respecto del Art. 58 de la LOSEP ha realizado la Corte Constitucional, en el caso presente ha sido inobservada por las entidades demandas bajo el pretexto limitado o parcial de que el contrato ocasional por su naturaleza no representa estabilidad laboral ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento conforme así lo establece el inciso 8 de dicha disposición, puesto que la misma norma o disposición, en sus incisos 11, 12 y 13 **contempla el procedimiento que debe seguirse cuando dichos contratos ocasionales pasan a ser permanentes luego de un año de contratación**, (esta no es una presunción, es un efecto de ese transcurso de tiempo: **“Se considerará que las necesidades institucionales pasan a ser permanentes cuando luego de un año de contratación ocasional se mantenga a la misma persona o se contrate a otra, bajo esta modalidad, para suplir la misma necesidad...”**), conminando a que la Unidad Administrativa pertinente, **bajo prevenciones de sanción**, inicie el concurso de méritos y oposición correspondiente tiempo en el cual se entenderá prorrogado el contrato ocasional hasta la finalización del concurso y la designación de la persona ganadora. Se viola el principio de seguridad jurídica cuando en forma unilateral, inconstitucional e ilegalmente, se priva al trabajador ocasional que ha permanecido por más de un año (como en el caso que nos ocupa), de su posibilidad de mantenerse en su puesto de trabajo hasta que se realice el concurso de méritos y oposición y puedan participar o no en el mismo y, solo cuando se declare al ganador, se extinga allí si legalmente, el contrato ocasional respectivo. La Entidad Pública Accionada **no podía hacer una interpretación y aplicación parcial y sesgada del Art. 58 de la LOSEP, desnaturalizando la temporalidad del contrato de servicios ocasionales, para violentar y vulnerar los derechos constitucionales y legales de la parte más débil de la relación contractual** (conforme así lo ha establecido la

Corte Constitucional; verbi gracia: Sentencia No. 048-17-SEP-CC Caso No. 0238-13-EP). Pero, adicionalmente, con esta vulneración a la seguridad jurídica, **se violenta también el Derecho al Trabajo y los que le corresponden como integrante de un grupo de atención prioritaria, esto es, de mujer en período de embarazo y lactancia**, porque no solo se le privó de la posibilidad legal de mantener su puesto de trabajo a través de la intervención en el respectivo concurso de méritos y oposición (contratos ocasionales de más de 4 años), sino que se le priva también de los derechos, beneficios y licencias por embarazo y lactancia; se le ha privado, en fin, de su puesto de trabajo (estabilidad laboral reforzada) y consecuentemente de los medios de subsistencia y de su fuente de realización personal; **V.-** Por todo lo expresado, es evidente también que se violenta el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación prevista en el literal l) del No. 7 del Art. 76 de la Constitución, pues al cesarle a la accionante de sus funciones cuando aún se encontraba en periodo de Licencia de Maternidad, no se realizó una fundamentación y motivación adecuada constitucional y legalmente hablando.- Por tanto en aplicación de lo estipulado en el Arts. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Tribunal de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, este Tribunal, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPUBLICA, RESUELVE:** Aceptar parcialmente el Recurso de Apelación interpuesto por la legitimada activa GÉNESIS NATALIA ROSILLO NOBLECILLA; por tal razón, **revoca** la sentencia subida en grado y **ACEPTA** de forma parcial la demanda constitucional; en consecuencia, se declara que ha existido vulneración del Derecho a la seguridad jurídica, de los derechos inmanentes a la condición de embarazo y de lactancia; al derecho a la legítima defensa en la garantía de la motivación y el derecho al trabajo de la accionante, consagrados en las disposiciones arriba enunciadas. Por ello, se dictan las siguientes medidas de reparación: **1.-** Como medidas de reparación material e inmaterial, se dispone: **a)** Que la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y la Dirección Regional u Oficina Técnica del Registro Civil en la Provincia de Sucumbíos, en forma inmediata, procedan al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante durante todo el tiempo de su licencia por embarazo y adicionalmente el tiempo de lactancia, esto es, hasta el 25 de diciembre del 2017, para cuyo cálculo y conforme lo estipulado por la Corte Constitucional, existiendo el mecanismo suficiente para su cálculo, será realizado directamente por la entidad accionada, a quien se concede el plazo de 15 días para su efectivo cumplimiento; **b)** Que se rindan las debidas disculpas públicas de parte de los Accionados en sus respectivas páginas web, así como en un periódico de mayor circulación en esta provincia.- **2.-** En atención al tiempo transcurrido desde la cesación de las relaciones laborales (aproximadamente seis años) y de que se halla consolidada la situación respecto tanto del puesto que fue ocupado por la accionante, como de la partida presupuestaria y del nuevo organigrama laboral en la institución, **no** se dispone el reintegro de la ex funcionaria a su puesto de trabajo, conforme así lo ha establecido la Corte Constitucional del Ecuador.- **3.-** Del cabal cumplimiento de esta resolución constitucional, se encarga a la Oficina de la Defensoría del Pueblo en esta jurisdicción, para lo cual se dispone se oficie en tal sentido al señor Delegado o

Director Provincial de dicha Entidad, quien remitirá un Informe pormenorizado de su cumplimiento en el término de 30 días contados a partir de la entrega del Oficio pertinente.- Remítase copia certificada a la Corte Constitucional, conforme al mandato del Art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República. Devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen para que se ejecute la sentencia. Actúe como Secretario Relator el Ab. Stalin Barrigas C.- NOTIFÍQUESE.-

f).- JUAN GUILLERMO SALAZAR ALMEIDA, JUEZ PROVINCIAL; WILMER HENRY SUAREZ JACOME, JUEZ PROVINCIAL; MORENO OLIVA CARLOS AURELIO, JUEZ PROVINCIAL.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

STALIN VINICIO BARRIGAS CABRERA  
SECRETARIO RELATOR