



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

Juicio No: 22252202300050

Casillero Judicial No: 0

Casillero Judicial Electrónico No: 1600236077

coordinacion.juridica@mepsalud.gob.ec, mishel.mancheno@mep.gob.ec, raul.torres@mepz2.gob.ec,  
raulclevert183@gmail.com

Fecha: viernes 29 de septiembre del 2023

A: DIRECTOR DISTRITAL 22D02 ORELLANA-LORETO SALUD

Dr/Ab.: RAUL CLEVER TORRES MANZANO

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

En el Juicio Especial No. 22252202300050 , hay lo siguiente:

**VISTOS:** La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, conforme el acta de sorteo del sistema eSATJE de fecha 31 de marzo de 2023, asume jurisdicción y competencia para conocer el recurso de apelación, interpuesto por el Dr. Raúl Clever Torres Manzano, Analista Zonal de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública (Entidad Accionada); el Abg. Douglas Alexis Álvarez Silva, Director de Asesoría jurídica del Ministerio de Trabajo; y, el accionante Klever Gualberto Monar Solis, a la decisión oral emitida al final de la audiencia pública celebrada el 24 de marzo de 2023, a las 14h30, que se refleja en la sentencia por escrito notificada el mismo día, a las 15h54 por el Abg. Juan Gabriel Prado Moreno, Juez Temporal de la Unidad Judicial Multicompetente Penal, con sede en el Cantón La Joya de los Sachas, dentro de la acción constitucional de Protección asignada con el No 22252-2023-00050.

Inicialmente el Tribunal de Apelaciones Constitucional, estaba integrado por los jueces Provinciales: Dr. Moreno Oliva Carlos Aurelio (Ponente), Dr. Juan Guillermo Salazar Almeida; y, Dr. Washington Demetrio Moreno Moreno.

Posteriormente, en cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas dentro de las acciones constitucionales de protección que dedujeron en su turno, el Dr. Freddy R. Cisneros Espinoza y Abg. Ángel Morán Mejía, son reintegrados a sus funciones de Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, mediante acciones de personal números No. 194-DPCJO-2023-JF, de fecha con fecha 02 de junio de 2023, y No 260-DPCJO-2023-JF, de fecha 3 de julio de 2023, suscritas por el señor Abg. Babington Mauro Robles Vera, en su calidad de Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Orellana, las cuales constan de los autos.

Finalmente el Tribunal de la Sala Multicompetente, quedó conformado por los jueces provinciales: Dr. Freddy R. Cisneros Espinoza (Ponente), Abg. Ángel Morán Mejía;

y, Dr. Washington Demetrio Moreno Moreno, y encontrándose la causa en estado de resolver, para hacerlo se hace las siguientes consideraciones:

### **I. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.**

El Tribunal de esta Sala, es competente, para conocer y resolver el recurso materia de la Acción de Protección, de acuerdo a lo preceptuado 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.

### **II. VALIDEZ PROCESAL. –**

A la presente acción constitucional de Protección, en esta instancia 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.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS LEGITIMADOS:**

**3.1. Legitimado Activo: Señor KLEVER GUALBERTO MONAR SOLIS.**

**3.2. Legitimados Pasivos:** Dr. JOSE LEONARDO RUALES ESTUPIÑAN, Ministro de Salud Pública; Arq. PATRICIO DONOSO CHIRIBOGA, Ministro de Trabajo; Dr. JORGE WILLIAN GARCIA LOPEZ, Director Distrital 22D02 ORELLSNS-LORETO SALUD; y, Dr. IÑIGO SALVADOR CRESPO, Procurador General del Estado.

### **IV. FALLO IMPUGNADO POR EL LEGITIMADO ACTIVO Y LOS LEGITIMADOS PASIVOS**

**4.1.** El fallo impugnado por los representantes legales del Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y por el señor accionante es la sentencia emitida el 24 de marzo de 2023, a las 15h54, reducida a escrito por el Abg. Juan Gabriel Prado Moreno, Juez Temporal de la Unidad Judicial Multicompetente Penal, con sede en el Cantón La Joya de los Sachas, que en la parte resolutive señala:

***“Administrando justicia en nombre del pueblo soberano del Ecuador y por autoridad de la Constitución y las leyes de la república, el suscrito juez resuelve:***  
***37. Aceptar la acción constitucional de protección propuesta por el accionante Kléver Gualberto Monar Solís, en contra del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Procuraduría General del Estado. i. Declarar que el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Trabajo, vulneraron los derechos constitucionales (i) a la seguridad jurídica; a la igualdad formal y material; y, (iii) al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas, en perjuicio del accionante Kléver Gualberto Monar Solís (...),*** disponiendo en el fallo las respectivas medidas de reparación integral en favor de la parte accionante; y, en relación a la petición del accionante dispone: “...iv. *En cuanto a la petición del accionante de que se ordene el pago de los beneficios del contrato colectivo como medida de reparación, esta autoridad considera que dicha medida no es procedente dentro de esta causa, dado que previamente se debe acreditar la existencia de una contratación colectiva y además determinar la naturaleza de estos beneficios y las condiciones en que proceden, por lo que el accionante deberá activar los mecanismos de la justicia ordinaria a través de un proceso de conocimiento para requerir el pago de estos beneficios (...)*”

### **V. SOBRE EL DERECHO DE IMPUGNACIÓN.**

**5.1. El recurso de apelación,** es un medio de impugnación, por el cual, las partes litigantes del proceso según Guillermo Cabanellas, hacen la: “*Exposición de queja o*

*agravio contra una resolución o medida, a fin de conseguir su revocación o cambio”; sustentado al recurso, en la garantía procesal de “doble instancia”, que para El Dr. Walter Guerrero Vivanco, citando a G. Colin, dichas inconformidades van: “(...) originando con ello que un tribunal distinto y de superior jerarquía, previo estudio de lo que se consideran agravios, dicte una nueva resolución judicial”.*

**5.2. El derecho a recurrir** como garantía procesal constitucional, sujeto a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad cuenta con limitaciones establecidas en la Constitución y la ley, en efecto, la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, en su artículo 10 establece la prerrogativa de recurrir; como también lo contempla el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14; por otro lado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**5.3.** En congruencia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, **la Constitución de la República del Ecuador**, ahonda que: Ante el superior, las partes podrán: *“Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”*, presentando en forma verbal las razones o argumentos de los que se crean asistidas y replicar los argumentos de las otras partes,<sup>[1]</sup> correspondiendo a las Cortes Provinciales conocer los recursos de apelación de las sentencias dictadas por jueces de primer nivel, lo que conlleva que se revise la misma, se analice y se pronuncie sobre los puntos controvertidos por los sujetos procesales.<sup>[2]</sup>

**5.4.** La **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, ha pronunciado en reiterada jurisprudencia que: “1\_1 (...) El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada (...) El derecho de recurrir del fallo (...1 no se satisface con la mera existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y condenó al inculpado, ante el que éste tenga o pueda tener acceso.(...) Conviene subrayar que el proceso penal es uno solo a través de sus diversas etapas, incluyendo la tramitación de los recursos ordinarios que se interpongan contra la sentencia”.<sup>[3]</sup> La Corte Constitucional conforme al mandato constitucional, indica que: las garantías del debido proceso son aplicables a todos los tipos de procedimientos en los que se determinen derechos y obligaciones, con independencia de la materia<sup>[4]</sup>, como en el caso concreto que nos encontramos ante una acción constitucional.

**5.5.** Con base en los argumentos expuestos, se concluye que **la impugnación**, es el derecho de las partes procesales; que, con el medio impugnativo ordinario o apelación, expresan, al momento de fundamentarlo sus inconformidades, sobre una resolución dictada dentro del proceso por un juez de primera instancia, solicitando que un tribunal de segundo grado, las analice, y sin que supla sus deficiencias, pueda corregir sus defectos modificándola; ratificado o revocando el fallo confirmada en dos instancias judiciales de distinta jerarquía, con la posibilidad de plantear una impugnación a la sentencia.

## **VI. LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA.**

**6.1.** 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 acto 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.

**6.2.** Como se puede apreciar, la ley fundamental ecuatoriana reconoce al Ecuador como un Estado de derechos y justicia. Esta noción del Estado garantista es rasgo distintivo del Estado constitucional de derechos, al erigirse sobre la base de los derechos fundamentales de la persona, consagrados en la Constitución en estrecha vinculación con los poderes públicos debidamente constituidos. El artículo 1 de la Constitución Ecuatoriana expone como características básicas de este Estado de Derechos y justicia, como derivación de esta concepción del Estado, a éste le son propias entre otras características: El reconocimiento del carácter normativo superior de la Constitución; La aplicación directa de la Constitución como norma jurídica; El reconocimiento de la Jurisprudencia Constitucional como fuente primaria de Derecho. En todo Estado constitucional de derechos y justicia, el ordenamiento jurídico se estructura jerárquicamente en tanto la ley se subordina a la normativa constitucional, lo cual representa, sin dudas, un paso significativamente superior al concebir que la Ley fundamental es la cúspide, una pirámide cuya misión esencial es la de proteger a las personas, pueblos, comunidades e inclusive a la naturaleza misma.

**6.3.-** 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 omnicomprensivo, pues permite garantizar todos los derechos, incluso aquellos que no cuentan con una vía procesal especial. En consecuencia, se revela como la herramienta primordial para la garantía de los derechos de las personas, de los colectivos y de la naturaleza, ya que es un instrumento inmediato para tutelar eficazmente los derechos.

**6.4.** La Acción de Protección Constitucional se considera una garantía del derecho interno, reconocida, como se ha dicho, por el Derecho Internacional, definido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La doctrina al respecto estima que al referirse al amparo constitucional señala que es una institución que tiene su ámbito dentro de las normas del Derecho Público o Constitucional, y que va encaminada a proteger la libertad individual o patrimonial de las personas cuando han sido desconocidas o atropelladas por una autoridad pública no judicial, que actúe fuera de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas, generalmente vulnerando las garantías establecidas en la Constitución o los derechos que ella protege.

**6.5.** El hecho de que la Carta Magna es un documento de atención directa, incide en la aplicación y eficacia de esta acción, que coloca los derechos fundamentales que regula como límites y vínculos para la actuación del Estado, e impone que se desarrollen y garanticen mediante el establecimiento de mecanismos adecuados

para la materialización y la creación de distintos tipos de garantías, que permiten concurrir ante las autoridades competentes con el objetivo de detener y evitar las violaciones de derechos, o pedir la reparación en caso que sea necesario. Uno de estos mecanismos es la Acción de Protección, cuyo fin esencial es el amparo efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución ante violaciones procedentes de actos u omisiones de las autoridades públicas no judiciales, o de particulares cuando se trate de servicios públicos impropios, en presencia de una relación de subordinación o situación de discriminación.

**6.6.-** El autor Dr. Jorge Zabala Egas, señala: "...no puede concebirse la existencia de la jurisdicción constitucional sin que existan a ella los siguientes presupuestos en el ordenamiento jurídico: a) Una constitución escrita y rígida; b) La Constitución como norma jurídica directamente aplicable; c) El principio de Supremacía constitucional; y, d) La institucionalización de la jurisdicción constitucional". A decir del autor en referencia, deben coexistir una normativa contenida en la Constitución, indispensable para el juzgamiento pertinente; la Constitución con sentido de norma jurídica propia, invocable y aplicable en forma directa, sin mediación alguna con un peso específico de precepto para jueces y tribunales; el grado superior del ordenamiento jurídico que la Constitución comporta para la construcción del derecho positivo; y, la potestad de administrar justicia en materia constitucional, propia e independiente, de acuerdo al Art. 10 y numeral 1 del Art. 11 de la Constitución de la República, las personas, comunidades, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales; así como también podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento; entonces es a este derecho y garantía que ha recurrido la accionante El Art. 66 de la Constitución de la República garantiza los derechos de libertad, reconoce y garantiza a las personas en su numeral 23, señala: "El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas...". Así también tenemos en el marco del bloque de constitucionalidad lo previsto en los Arts. 21 y 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce a los ciudadanos el derecho de petición a las autoridades públicas.

**6.7.** Para el autor Ricardo Guastini, jurista Genovés, en su publicación en la revista ISONOMÍA No. 22 / Abril 2005, bajo el título, RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y NORMATIVIDAD DE LA CIENCIA JURÍDICA, pág. 225, expresa que la estructura legal de los Estados constitucionales tendría como rasgo distintivo, la existencia de una Ley Suprema, extremadamente "invasora", en tal virtud, la sociedad sufrirá una metástasis constitucional. En este nuevo paradigma, la Constitución del Ecuador no puede ser limitada y peor contradicha por cuerpos legales inferiores jerárquicamente. En esa misma corriente ius-filosófica constitucional, 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.

## **VII. EL DERECHO Y GARANTÍA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

**7.1.-** Para emitir la resolución del presente caso, 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.

**7.2.** 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.

**7.3.** 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.

## **VIII. DERECHO DEL DEBIDO PROCESO EN LA GARANTÍA DE LA MOTIVACIÓN:**

**8.1.** 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). Pues así podemos decir que las partes procesales están totalmente inmersas en el proceso, tanto las partes accionantes

como los accionados, quienes proponen el litigio o controversia, así como el administrador de justicia, en este caso Juez o juzgador quien debe emitir una decisión judicial, motivándola adecuadamente.

**8.2.** 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".

**8.3.** 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 cómo 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. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto".

**8.4.** Doctrinariamente la motivación, el autor Fernando de la Rúa, al definir lo que es motivación señala: "La motivación de la sentencia constituye un elemento intelectual, de contenido crítico, valorativo y lógico, que consiste en el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho en que el juez apoya su decisión". En tanto del texto constitucional invocado en líneas anteriores, de allí que la garantía de la motivación opera como: i) El derecho de las personas a tener pleno conocimiento de porqué se ha tomado una decisión que les afecta directa o indirectamente y ii) Como deber de los funcionarios públicos, cuya finalidad es principalmente limitar la discrecionalidad y excluir la arbitrariedad.

**8.5.** De lo expuesto, se colige que la actual Corte Constitucional, inicialmente aplicó todas las herramientas de la línea jurisprudencial del test de motivación, para luego, dar un giro que le apartó de ésta, pasando a implantar una nueva línea jurisprudencial que tiene como base el denominado "*criterio rector*" que orienta la construcción de la motivación con los "*elementos argumentativos mínimos*", que componen la estructura mínima completa de una argumentación jurídica, establecida por el texto constitucional, conformada por: "*i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; ii) enunciar los hechos del caso; y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las*

*normas a los antecedentes de hecho*". Además, esta línea se complementa con una serie de pautas que orientan la argumentación hacia la construcción de una motivación suficiente, siendo la motivación un deber de todos los funcionarios públicos para evitar la arbitrariedad, quienes deben saber que no hay motivación si no se enuncian las normas o principios jurídicos más elementales que razonablemente se ajusten a los antecedentes de hecho.

**8.6.** La Corte Constitucional ha determinado que, el derecho a la motivación tiene como sujetos beneficiarios a las personas, partes de un proceso, como también al pueblo en general, tal como se enfatizó en la Sentencia N.º 231-14-SEP-CC, porque es el pueblo quien controla el actuar de los servidores públicos, administrativos y judiciales, control que exige que el derecho a la motivación contenga justificaciones bien razonadas; desde luego, permitiendo la libertad discrecional, siendo importante porque limita la arbitrariedad, así lo determinó la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 1158-17-EP/21 , Caso N.º 1158-17-EP.

Principios constitucionales que deben inobjetablemente ser aplicados por los juzgadores, durante el ejercicio del servicio público de justicia, en busca de la verdad histórica y por ende en guarda de la paz social.

#### **IX. ANÁLISIS MOTIVADO DEL TRIBUNAL Y DECISIÓN.**

**9.1.** La presente acción es de orden constitucional; consiguientemente, tanto el Juez A-quo, como los jueces superiores (Tribunal Ad-quem) actuamos en esta ocasión como jueces constitucionales, apartados de la justicia ordinaria.

**9.2.** La acción constitucional de protección según el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, como ya se ha señalado más arriba, tiene por objeto: el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y que procede, cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos y omisiones de cualquier autoridad pública no judicial.

**9.3.** El artículo 229 último inciso de la Carta Fundamental del Estado, dispone que la remuneración de las servidoras y servidores públicos sea justa y equitativa con relación a sus funciones y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia, por tanto en la causa en análisis, este Tribunal determina lo siguiente:

**9.3.1.** De la verificación de los elementos probatorios que se han practicado en primera instancia, presentados por el accionante KLEVER GUALBERTO MONAR SOLIS, se determina que se ha probado a cabalidad que el accionante ha venido laborando para el Ministerio de Salud, como auxiliar de servicios [guardia], desde el 01 de marzo de 2008 hasta el 06 de mayo de 2013; y, como técnico de mantenimiento desde el 07 de mayo de 2013 hasta la actualidad, sin que el Ministerio de Salud haya cuestionado o negado tal calidad. Es decir, que pese a entrar en vigencia el Mandato Constituyente 008, Decreto Ejecutivo 1701, Resolución SENRES 2009-000141 y acuerdo ministerial MRL-2012-0164; que exigía la inmediata calificación en calidad de obrero, dado que su régimen laboral es bajo el Código del Trabajo, hasta el momento de presentación de la demanda constitucional, el Ministerio de Salud Pública ha optado por realizar dicha calificación como era su obligación.

**9.3.2.** El Artículo 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público, se refiere a las atribuciones y responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano, entre ellas cumplir y hacer la presente ley, su reglamento general y las

resoluciones del Ministerio de Trabajo, en el ámbito de su competencia; administrar el Sistema Integrado de desarrollo institucional, Talento Humano y Remuneraciones; aplicar las normas técnicas emitidas por el Ministerio de Trabajo, sobre selección de personal, capacitación y desarrollo profesional con sustento en el Estatuto, Manual de Procesos de Descripción, valoración y clasificación de puestos Genérico e Institucional. El Artículo 62 de la Ley Orgánica del Servicio Público, refiere a la obligatoriedad del subsistema de clasificación, señalando que el Ministerio de Trabajo, diseñará el subsistema de clasificación de puestos del servicio público, sus reformas y vigilará su cumplimiento. Será de uso obligatorio en todo nombramiento, contrato ocasional, ascenso, promoción, traslado, rol de pago y demás movimientos de personal. La elaboración de los presupuestos de gastos de personal se sujetará al sistema de clasificación vigente, en coordinación con la unidad de administración de talento humano de la entidad. De la normativa mencionada, se colige que el Ministerio de Trabajo es el Ente Gubernamental encargado de supervisar tal cumplimiento de esta calificación, sin que lo haya hecho hasta la presente fecha.

**9.3.3. Resulta innegable**, que al no haberse realizado en forma oportuna, eficaz y rápida la calificación de obrero del accionante KLEVER GUALBERTO MONAR SOLIS, quien labora como técnico de mantenimiento de la Entidad desde el 07 de mayo de 2013 hasta la actualidad, en el Centro de Salud de la Joya De los Sachas, tal como se aprecia de la acción de personal que obra de fojas 4 del proceso, sin que se haya procedido conforme manda la normativa señalada en el numeral anterior, sin duda alguna, se le está conculcando derechos y más beneficios que gozan los demás obreros amparados por el Contrato Colectivo de trabajo que mantiene el Ministerio de Salud Pública con sus obreros; calificación que por omisión de las Entidades accionadas, esto es por los Ministerio de Salud Pública y de Trabajo no se lo ha hecho, pese a existir normas jurídicas previas, claras, públicas, para el cambio de régimen laboral.

**9.3.4. El derecho de igualdad**, radica en ser tratada de igual en todos los aspectos conforme así establece el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador; vulneraciones que han ocurrido por acción y omisión de las autoridades públicas administrativas que ostentan las decisiones en el sistema de calificación laboral en el sector público, que demuestran una desidia en el cumplimiento de sus obligaciones. Una de ellas, por el hecho de mantener ya por varios años un estado costumbrista de discriminación, de desigualdad en contra de servidores públicos de la salud como en el presente caso, dando lugar de esta manera a la existencia irregular de dos tipos de servidores públicos, **unos servidores debidamente calificados bajo el régimen laboral y otros que a pesar de tener ese régimen, no tienen los mismos derechos y más beneficios que tienen los primeros al no estar debidamente calificados**; siendo que tienen como en el caso del Legitimado Activo derechos adquiridos según la norma constitucional del artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador; provocando la conculcación de los derechos establecidos en el artículo 11 numeral 2 ibídem, que consagra que todas las personas son iguales y deben gozar de los mismos derechos, oportunidades y obligaciones.

**9.3.5.** De lo expuesto, advertida que ha sido la violación de derechos constitucionales, es obligación de la administración de justicia constitucional tutelarlos y garantizar su cumplimiento cabal e irrestricto, motivo por el cual el

Tribunal Superior de Apelaciones confirma que se han vulnerados derechos constitucionales en perjuicio del referido accionante y a fin de tutelarlos es elemental que en coordinación, los máximos personeros y representantes de los **Ministerios de Salud Pública (Ministro), de Trabajo (Ministro), y de Finanzas (Ministro)**, procedan en el plazo dispuesto por el Juez A-quo a dar cumplimiento obligatorio a lo dispuesto en el Mandato Constituyente 008, Decreto Ejecutivo 1701, Resolución SENRES 2009-000141 y acuerdo ministerial MRL-2012-0164 en lo que sea aplicable; que exigía la inmediata calificación en calidad de obrero, dado que su régimen laboral es bajo el Código del Trabajo.

**9.3.6.** El artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, prescribe: “Se reconoce y garantiza a las personas (...) 4 Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”. Asimismo, en la legislación internacional la **Convención Americana de Derechos Humanos** en su artículo 24 determina que: “Igualdad ante la ley. “Todas las personas son iguales ante la ley”. En consecuencia, tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley (...)”. La igualdad es un derecho innato que poseemos los seres humanos de ser reconocidos iguales ante la ley, de disfrutar y gozar todos los derechos, sin menoscabo por razones de origen, raza, etnia, género, estado civil, creencia religiosa, etc. **La Declaración Universal de Derechos Humanos** señala: “Art. 1 Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. El Art. 7 prevé “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

**9.3.7.** Según Carlos Bernal Pulido, el principio de igualdad representa uno de los pilares de toda sociedad organizada y de todo Estado constitucional. Nuestro país, al ser un Estado constitucional de derechos y justicia, es un Estado garantista que busca el porvenir de las personas a través de la salvaguarda de sus derechos. Así, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, especifica: 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, portador 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.

**9.3.8. La discriminación,** es el acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad de oportunidades. Generalmente, se usa la “no discriminación” para referirse a la violación de la igualdad de derechos para los individuos cuando estos se encuentran en la misma situación jurídica. Según la doctrina constitucional, la discriminación ha sido una de las principales fuentes de desigualdad, debido a que como ciertas personas están marginadas de las decisiones, se les priva de ciertos derechos fundamentales, tales como la salud, la seguridad social, la educación, trabajo, entre otros, estando en las mismas condiciones jurídicas que otras que si gozan de aquellos derechos.

**9.3.9.** De su parte, el artículo 326 de la Constitución de la República en sus

numerales 2 y 3 consagra los principios que sustentan el derecho al trabajo: “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”. En relación al trabajo como derecho, la Corte Constitucional en sentencia ha señalado que: “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, 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.

**9.3.10.** En la presente acción, a más de lo expuesto por este Tribunal de Apelaciones en los precedentes numerales, de la prueba anunciada y actuada por su Defensa Técnica del Legitimada Activo dentro en la correspondiente audiencia pública, se determina que pese a haberse emitido el Mandato Constituyente 008, Decreto Ejecutivo 1701, Resolución SENRES 2009-000141 y acuerdo ministerial MRL-2012-0164; que exigía la inmediata calificación en calidad de obrero a la accionante, hasta el momento de la presentación de la demanda constitucional, sigue bajo nombramiento permanente como bien lo ha dicho la Entidad accionada, que si bien le permite tener estabilidad en su puesto de trabajo, le priva de otros derechos y beneficios que tienen otros obreros que se encuentran amparados por el contrato colectivo, al encontrarse el accionado regulado por la Ley Orgánica de Servicio Público; es decir, no se ha dado solución por parte de las Entidades accionadas, tal cual es su deber y obligación constitucional, esto es, que a través de las Unidades Administrativas de Recursos Humanos o quien hiciera sus veces, para el caso de las servidoras o servidores con nombramiento regular en razón de sus actividades y la consecuente calificación, pasen del régimen de la LOSCA al Código Laboral, procediendo a realizar un contrato de trabajo indefinido, conforme lo determinado en el Código del Trabajo, en los mismos términos respecto de remuneración, plaza de trabajo y cargo. Consecuentemente, en absoluto se observa en el accionar de las Legitimadas Pasivas, la aplicación del principio constitucional de progresividad de derechos establecidos en el Estatuto Constitucional.

**9.3.11.** De todo lo expuesto, se colige en forma clara y diáfana que nos encontramos ante la vulneración de garantías constitucionales que amparan a la legitimada activa, tales como: A LA SEGURIDAD JURÍDICA, DEBIDO PROCESO, a la IGUALDAD FORMAL Y MATERIAL ANTE LA LEY, a la INTANGIBILIDAD, y a la IRRENUNCIABILIDAD DE DERECHOS LABORALES, que al haber sido debidamente justificado con los elementos probatorios anunciados en la demanda constitucional e incorporados dentro de la audiencia pública por la parte accionante, el Juez Constitucional A-quo, con acierto, acepta LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN formulada por el señor Klever Gualberto Monar Solis y como consecuencia de ello, ordena las medidas de reparación, que han sido detalladas en la parte resolutive de la sentencia venida en grado.

**9.3.12.** Finalmente, analizada en forma exhaustiva la segunda parte de la pretensión expuesta por el accionante en su demanda constitucional, y que es objeto de la impugnación del fallo por parte de aquel, esto es, que se disponga el pago de los beneficios del contrato colectivo como medida de reparación material, este Tribunal

de Alzada, coincide plenamente con lo expuesto y considerado por el Juez de primer nivel en su sentencia, toda vez que este tema, entraría en el ámbito de reconocimiento de derechos cuya competencia es jurisdiccional y no constitucional; por lo que, queda a salvo del legitimado activo accionar los mecanismos de la justicia ordinaria mediante un proceso de conocimiento para solicitar el pago de los derechos y más beneficios que le corresponda de acuerdo al contenido del contrato colectivo de trabajo que se hace mención en la demanda.

Por las motivaciones de orden constitucional que se dejan mencionadas, este Tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPUBLICA:** por unanimidad,

**Resuelve:**

**1.- RECHAZAR** el recurso de apelación interpuesto por los legitimados pasivos Ministerio de Salud Pública del Ecuador; Ministerio de Trabajo; y, así también por el accionante.

**2.- CONFIRMAR** en todas sus partes la sentencia subida en grado, que data de fecha del 24 de marzo de 2023, a las 15h54, por el Abg. Juan Gabriel Prado Moreno, Juez Temporal de la Unidad Judicial Multicompetente Penal, con sede en el Cantón La Joya de los Sachas.

Una vez ejecutoriada la sentencia, 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 la Ab. Katy Elizabeth Lanchi Sarango, en calidad de Secretaria Temporal, designada por el Abg. Babington Mauro Robles Vera Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Orellana, mediante Acción de Personal No. 0366-DPCJO-2023-FB, que rige a partir del 14 de agosto de 2023. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

f).- MORENO MORENO WASHINGTON DEMETRIO, JUEZ PROVINCIAL; MORAN MEJIA ANGEL ERNESTO, JUEZ PROVINCIAL; CISNEROS ESPINOZA FREDDY RAMON, JUEZ PROVINCIAL.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

LANCHI SARANGO KATY ELIZABETH  
SECRETARIO TEMPORAL