



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

Juicio No: 17U06202600292

Casillero Judicial No: 0

Casillero Judicial Electrónico No: 0

cfabiangarcia76@yahoo.es, coordinacion.juridica@mspsalud.gob.ec, gabriela.merino@msp.gob.ec

Fecha: miércoles 30 de septiembre del 2026

A: DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE PICHINCHA

Dr/Ab.:

**UNIDAD JUDICIAL ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENITENCIARIAS, CON
SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE
PICHINCHA**

En el Juicio Especial No. 17U06202600292 , hay lo siguiente:

VISTOS.- Melissa Muñoz Sánchez, en mi calidad de Jueza Constitucional, *una vez reintegrada a mis funciones tras haber hecho uso de la licencia por enfermedad desde el 24 de agosto al 29 de septiembre de 2026*, **AVOCO CONOCIMIENTO** de la presente garantía jurisdiccional de **ACCIÓN DE PROTECCIÓN**, interpuesta por la ciudadana **VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA**, con su respectiva defensa técnica. En aplicación a las disposiciones previstas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la presente acción de protección se la ha aceptado a trámite y de conformidad a lo señalado en los artículos 13, 14 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se realizó la audiencia, en tal razón de manera oral se emitió la resolución correspondiente y que hoy con la motivación suficiente, conforme lo exige el literal l) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, se estructura la **ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**, de la siguiente forma:

PRIMERO. COMPETENCIA.- En mi calidad de Jueza Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: "(...) *Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos (...)*"; en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 7, 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en atención a la acción de personal No. 0752-DNTH-2022-MT, del 31 de marzo de 2022 y el sorteo de Ley correspondiente, la suscrita es competente para conocer y resolver la presente causa.

SEGUNDO. VALIDEZ PROCESAL.- Dentro de la presente garantía jurisdiccional de acción de protección se ha observado el pleno respeto a las garantías fundamentales del debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica consagrados en los

artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Aplicando las normas comunes establecidas en el artículo 8 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mismas que regulan este tipo de procesos, observándose en todo momento el derecho al debido proceso que asiste a los intervinientes, garantizando condiciones procesales equitativas, acceso a la justicia y respeto a los principios de contradicción, imparcialidad y derecho a la defensa. La Corte Constitucional para el período de Transición ha determinado, en el caso N.- 0261-09-EP, sentencia N.- 035-10-sep-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 294, de 6 de octubre de 2010, que es aquel *“que tiene toda persona o sujeto justiciable, de invocar al interior del órgano jurisdiccional el respeto de aquel conjunto de principios fundamentalmente procesales (excepcionalmente sustantivos) y por demás relevantes, para que una causa, pueda ventilarse y resolverse con auténtica justicia”*. Desarrollando aún más la idea anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, en el párrafo 287 determina: *“La Corte ha sostenido que, según la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.”* lo que se relaciona con el contenido del artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que sobre el debido proceso dice: *“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*; en consecuencia, estas normas y jurisprudencia de carácter internacional establecen la obligación del Juez de observar en todo momento las normas que garantizan y regulan el debido proceso en la sustanciación de los diversos casos; por lo que en la presente causa al no haberse violentado el trámite, ni omitido solemnidad sustancial alguna, que pudiera influir en la decisión, en tal virtud se declara su validez procesal.

TERCERO. ANTECEDENTES. –

3.1.- Identificación de la persona accionante: La accionante responde a los nombres de **VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA**, ecuatoriana, titular de la cédula de ciudadanía N. 1001931987, domiciliada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

3.2.- Identificación de la autoridad, órgano o persona natural o jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción:

3.2.1. MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, en la persona de su representante, Dr. Jaime Bernabé Erazo, en su calidad de Ministro de Salud Pública.

3.2.2. DIRECCIÓN PROVINCIAL DE SALUD DE PICHINCHA, en la persona de su representante, Dra. Gabriela Alexandra Merino Real, en su calidad de Directora Provincial de Salud de Pichincha.

3.2.3. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, en la persona del Dr. Juan Carlos Larrea Valencia, Procurador General del Estado

3.3.- La descripción del acto u omisión violatorio del derecho. El acto impugnado es el siguiente: La legitimada activa VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA sostiene en el contenido de su demanda que conforme consta de la acción de personal No. UATH-2024-0035-A de 03 de enero de 2024, ingresó a prestar sus servicios bajo la modalidad de nombramiento provisional como Médico General de Primer Nivel de Atención No. 2 en la Dirección Distrito 17D03-Salud, Centro de Salud Pulida 17D03-CZ9, percibiendo una remuneración de USD 2.034,00.

Puntualiza que en su carpeta de personal y de salud ocupacional constan certificados médicos extendidos por psiquiatras del Hospital Vozandes de Quito, de los cuales se desprende que ha sido atendida en múltiples ocasiones por diagnósticos de episodios depresivos con sintomatología de ansiedad, así como por trastorno afectivo bipolar depresivo leve o moderado. Señala que dichos reportes tenían pleno conocimiento la institución accionada, al encontrarse adoleciendo de una enfermedad de tipo psicosocial grave.

Indica que el 13 de abril de 2026, mediante Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M, notificado vía Quipux, la directora provincial de Salud de Pichincha decidió dar por terminado su nombramiento provisional, motivado en virtud de que la hoy accionante no se encuadraba en las excepciones de ley, ni había notificado formalmente tener discapacidad o enfermedad catastrófica, por lo que su cesación no "*vulneraría*" derecho alguno.

Enfatiza que tal decisión se tomó mientras ella se encontraba realizando el trámite médico administrativo de calificación de su discapacidad, a tal punto que pocos días después de su desvinculación, esto es el 24 de abril de 2026, la autoridad sanitaria competente le emitió el Certificado de Discapacidad No. MSP-567793, acreditándole un 60% de discapacidad psicosocial (grave).

Que la actuación de las autoridades accionadas han vulnerado su derecho al trabajo (artículo 33), a la atención prioritaria de personas en situación de vulnerabilidad y salud compleja (artículo 35), al derecho a una vida digna (artículo 66 numeral 2) y a la garantía de la motivación en las resoluciones del poder público por vicio de incongruencia (artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador.

3.4. Pretensión: Solicita que se acepte la garantía jurisdiccional de acción de protección y se declare la vulneración de los derechos constitucionales establecidos en los artículos 33, 35, 66 numeral 2 y 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador. Como medidas de reparación integral, solicita el reintegro inmediato al puesto de trabajo que venía desempeñando hasta la fecha de terminación del nombramiento provisional, manteniendo la misma remuneración que percibía. El pago de todas las remuneraciones, beneficios sociales y aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dejados de percibir desde la fecha de desvinculación hasta su efectivo reintegro, liquidados conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Que las entidades accionadas publiquen las correspondientes disculpas públicas en su portal web oficial, así como a través de los correos institucionales.

CUARTO. AUDIENCIA PÚBLICA DE LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-

De conformidad con lo que establecen los artículos 14, 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se llevó a efecto la

audiencia oral, pública y contradictoria, para lo cual ha comparecido la legitimada activa VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, con su defensa técnica Dra. JARAMILLO HUILCAPI VERÓNICA ALEXANDRA Y Dr. SALAZAR VASCO GUSTAVO JAVIER. Por parte de la entidad accionada, MINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y DIRECTOR PROVINCIAL DE SALUD DE PICHINCHA en la persona del DR. GARCÍA OBANDO CARLOS FABIAN. No comparece la Procuraduría General del Estado.

SE LE CONCEDE EL USO DE LA PALABRA A LA PARTE ACCIONANTE PARA QUE SUSTENTE LA ACCIÓN INTERPUESTA Y PRODUZCA SU PRUEBA. - “(...)

El acto de autoridad pública no judicial violatorio de los derechos constitucionales de mi defendida a la luz del artículo 88 de la Constitución de la República es el siguiente, nada más para efectos de poder descifrar el acto. Es el memorando número MSTP-P17-2026-06402 de 13 de abril de 2026 mediante el cual la entidad accionada decidió terminar el nombramiento provisional de mi defendida en su calidad de médico general del distrito 17 que es el del distrito de Pichincha. (...) la terminación del nombramiento provisional de mi defendida es violatorio de derechos constitucionales, porque se lo ha hecho bajo la premisa de que mi defendida no habría notificado sobre una discapacidad, ni tampoco enfermedad catastrófica, ni estado de gravidez; lo cual se contradice con la realidad documental que consta en el propio expediente administrativo de la entidad accionada, dado que mi defendida ha presentado los respectivos científicos de salud, que son continuos y en donde se diagnostica episodios depresivos con sintomatología de ansiedad y trastorno afectivo bipolar depresivo. Es más, estos documentos se encuentran en fichas del propio Ministerio de Salud; es decir que no solamente se le ha otorgado certificado a través de un médico particular, sino a través de la propia cartera de estado accionada. Frente de lo cual, señora jueza, solamente voy a sintetizar la parte administrativa de mi defendida en cuanto a las funciones que les he desempeñado. Mi defendida ingresó a la Dirección de Ministerio de Salud de Pichincha como médico general, el 26 de enero de 2024, bajo la figura de nombramiento provisional y como servidora pública nueva. (...). A tal punto, señora Jueza, que a mi defendida se le extendió el certificado de discapacidad el 24 de abril del año 2026; es decir, apenas 11 días que mi defendida se le había ya cesado el nombramiento provisional. Lo cual es violatorio de los derechos constitucionales y sobre todo, va en contra de las reglas que ya ha sentado la Corte Constitucional. Resulta particularmente relevante, (...) Con eso también se han incumplido las reglas jurisprudenciales, o las reglas emitidos por la Corte Constitucional, y que constan en las sentencias, por ejemplo: 172 18 EP, páginas 35 y 36; así como también la sentencia número 68919 EP 20, jueza ponente doctora Carla Quevedo; sentencia 21 69 19 EP 24, protección reforzada de trabajadores sustitutos, en donde se señala que no requiere el carné de discapacidad; la sentencia 10 67 17 EP de la Corte Constitucional. Y, en este sentido, pues, señora jueza, describo que los derechos constitucionales vulnerados por parte de la entidad de accionadas son el derecho a trabajo; porque frente a esta estabilidad laboral reforzada, que ha sido también regla de jurisprudencial de la Corte Constitucional, se le ha privado mi defendida del derecho a trabajo. Evidentemente, no se ha observado ni se ha garantizado por parte de la entidad accionada el artículo 35 de la constitución de la República, en donde establece quienes son las personas vulnerables: que son las discapacitadas; pero también las personas que tienen

enfermedades catastróficas o de alta complejidad. Y, en este caso, este trastorno bipolar, esta enfermedad mental, es una enfermedad de alta complejidad. Por lo tanto, señora jueza, también se ha vulnerado el número 2 del artículo 66 de la constitución de la República, porque mi defendida, al ser privada de su derecho a trabajo arbitrariamente, mi defendida no tiene para sustentar sus gastos en salud, sus gastos para poder vivir dignamente. Entonces, también se le ha violentado ese derecho constitucional. Sobre todo, la letra l de la artículo 76 de la constitución de la República, porque el memorando o el acto de autoridad pública no judicial que se impugna es el criterio rector de la Corte Constitucional respecto a la motivación mínima. Y esto digo porque la motivación de la Corte Constitucional ha establecido que el criterio rector es que existe una motivación mínima y está servía a componer tanto de la argumentación fáctica como jurídica. Puede existir la falta de motivación; pero también puede darse la motivación aparente. Y en esto quiero entrar en detalle. Dentro de la motivación aparente, hay vicios y precisamente el acto de autoridad pública que impugno contiene el vicio de la incongruencia. ¿Y por qué? Porque no desarrolla los problemas jurídicos principales que se debió abordar al terminar el nombramiento provisional de mi defendida, como es el desarrollo de la enfermedad de alta complejidad. Siendo la misma cartera de salud que es la encargada de la salud y de garantizar de la salud de todas las personas que habitamos en este país, la propia entidad no realiza el informe que también obliga en una de las sentencias la Corte Constitucional, que tienen que, para terminar este tipo de nombramientos de personas con enfermedades de alta complejidad, por motivar y no han desarrollado el problema jurídico. Es más, se ha violentado el debido proceso porque tampoco se le notifica mi defendida como el memorando técnico o con el informe técnico, que es el antecedente de terminación del determinación de nombramiento provisional; es decir, que previo al memorando de 13 de abril de 2026 existe un informe técnico que reposa en el expediente administrativo y que se demostrara en la respectiva estación probatoria. Con todos estos antecedentes, señora jueza, solicito comedidamente a su autoridad que se digna en aceptar la acción de protección planteada y que se declare como vulneratorio de los derechos constitucionales de mi defendida el memorando número MSP de p17 2026 0 64 0 2 m, de 13 de abril del 2026. Y, como medidas de reparación, solicito comedidamente que su autoridad se digne a que, a que disponga que la papera está accionada reintegra mi defendida al puesto que venía ocupando, con las mismas condiciones, de la misma remuneración o puesto de la misma categoría o la misma remuneración, y en la ciudad de Quito; el pavo de todas las remuneraciones, beneficios sociales y aportes al instituto de seguridad social desde el 13 de abril del 2026 hasta la actualidad. Y, finalmente, también que se publique en el portal web público del ministerio de salud y que se envíe por los correos institucionales de los secretarios públicos conforman esta cartera de estado las correspondientes disculpas públicas (...)"

SE CONCEDE EL USO DE LA PALABRA A LA PARTE ACCIONADA MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA DE ECUADOR Y DIRECTOR PROVINCIAL DE SALUD DE PICHINCHA, CON LA FINALIDAD DE QUE ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE SE PRONUNCIE SOBRE LA PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y PRODUZCA SU PRUEBA. - "Mi nombre es GARCIA OBANDO CARLOS FABIAN Represento al Ministerio de Estado Pública y la Dirección Provincial de Salud de Pichincha, para efectos de grabación, mi número de matrícula es 17-2015-1693.

Quiero referirme en los siguientes términos, como dijo la parte accionada, pues la ex-compañera, Lorena Villota ingresó a la institución con fecha 26 de enero de 2024, donde se le otorgó un nombramiento provisional al tenor del artículo 17 de la LOSEP, que en su parte pertinente nos dice: "Nombramientos provisionales son aquellos para ocupar temporalmente los puestos." La naturaleza de estos nombramientos provisionales es que no generan estabilidad. Con memorando, que se hace referencia que consta en foja 76, es donde se procede por parte de la institución a dar por concluido el nombramiento provisional. Tómense en cuenta, señora jueza, el informe técnico que consta en la foja 77, donde allí, en su legal y debida forma, sustenta, motiva por qué la institución ha tomado esta decisión de dar por terminado el nombramiento provisional en su debido tiempo. En el referido informe técnico, o en el análisis técnico, hace referencia a un acuerdo ministerial, el 00001 del 2026, de fecha de febrero de 2026, en el cual se aprobó el análisis de presencia institucional en territorio APID; es decir, nosotros antes funcionamos como distritos y nos fusionamos a direcciones provinciales. Aquí señaló el tiempo de 80 días para hacer una reorganización interna, de acuerdo a los referentes a los profesionales de salud. Es el antecedente por eso la institución ha dado por terminado el nombramiento en ocasiones a 48 personas. Aquí está el análisis técnico, sustento o motivación de por qué se toma esa decisión. También quiero hacer referencia al certificado médico emitido por medicina ocupacional, por el doctor Pilla Almeida Santiago Alexander, que me permito leer, señora jueza, a continuación, dice: La trabajadora Maria Lorena Villota Imbaquingo Médico General de Primer Nivel de Atención 2, en esa laborada de la institución con fecha 26 de enero de 2024, y se realiza los siguientes chequeos ocupacionales. Con fecha 29 de enero de 2024 se hace su evaluación médica bajo la calificación de APTA. Se realiza evaluaciones periódicas donde se realiza las siguientes observaciones: APTA en observación, pendiente de evaluaciones de especialidad; paciente no entrega certificados médicos de especialidad. APTA con limitaciones, de las cuales se detalle la continuación: atención a pacientes cada 40 minutos; en realizar movimientos repetitivos de flexo extensión; no cargar peso mayor a 3 kilogramos; pausas activas de 10 minutos por cada hora de trabajo. Con 30 de enero de 2026 se hace una evaluación donde su calificación es APTA con limitaciones, las cuales se detallan a continuación: atención de pacientes cada 40 minutos; no realiza movimientos repetitivos; pausas activas y no sobrecargar 40 kilos; evitar movimientos de precisión, vibración, motricidad fina; evitar exponerse a factores, etc. Este certificado médico lo emiten los médicos ocupacionales, con fecha 13 de abril de 2026, y es notificada de su término de su nombramiento provisional. Hasta esa fecha la institución no contaba, no tenía conocimiento, obviamente, de aquel certificado de discapacidad, porque el certificado de discapacidad ha sido sacado por la profesional con fecha 24 de abril de 2026; la cual, hasta esa presente fecha, la institución no tenía conocimiento de esa discapacidad. La pretensión concreta es que se deseche la demanda de la acción de protección por el procedente, a corre el artículo 42 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y control constitucional."

Partes procesales que hicieron uso de su derecho a la réplica, así como también la última intervención por parte del accionante conforme las reglas que determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

QUINTO. 5.1 FUNDAMENTOS DE HECHO.- Pruebas consignadas por las partes

procesales.

5.1.1. Acción de Personal No. UATH-2024-0035-A de fecha 03 de enero de 2024, mediante la cual se otorga a la accionante el nombramiento provisional como Médico General de Primer Nivel de Atención 2. (fs. 06)

5.1.2. Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M de fecha 13 de abril de 2026, suscrito por la Directora Provincial de Salud de Pichincha, mediante el cual se da por terminado el nombramiento provisional de la hoy accionante. (fs. 05)

5.1.3. Certificados médicos suscritos por los Médicos Psiquiatras del Hospital Vozandes de Quito. (de fs. 10 a 14)

5.1.4. Certificado de Discapacidad No. MSP-567793, emitido por el Ministerio de Salud Pública de fecha 24 de abril de 2026 a las 16h16, que acredita una discapacidad tipo psicosocial del 60% grave. (fs. 15)

5.2 FUNDAMENTOS DE DERECHO. - La argumentación jurídica que sustenta la presente Resolución:

La acción de protección se encuentra prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece:

“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.”.

Por su parte la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

Artículo 9.-*“Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta Ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por si misma o a través de representante o apoderado”.*

Artículo 39. Objeto.- *“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, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.*

Artículo 40. Requisitos. – *“La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.*

Artículo 41. Procedencia y legitimación pasiva.- *“La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los*

derechos y garantías. **3.** Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. **4.** Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; (...)"

Artículo 42. Improcedencia de la acción.- "La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma."

A efectos de analizar la acción propuesta por la accionante se debe acudir a los pronunciamientos de la Corte Constitucional para determinar si la situación controvertida sometida a conocimiento de la Jueza Constitucional implica vulneración o no de derechos constitucionales o si estamos frente a un asunto de mera legalidad, al respecto la Corte Constitucional ha desarrollado amplia jurisprudencia, así, en la sentencia No. 016-13-SEP-CC, se señaló:

"En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías."

El precedente con carácter erga omnes N. 001-16-PJO-CC, ha creado la siguiente regla jurisprudencial:

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

El derecho a la seguridad jurídica, se encuentra contemplado en el artículo 82 de la Constitución que establece:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”

Al respecto la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 023-13-SEP-CC, al referirse a la seguridad jurídica sostiene:

“El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”.

SEXTO. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO.

A fin de determinar si en el presente caso existe o no una vulneración de los derechos constitucionales alegados por la accionante, corresponde analizar si la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y el Ministerio de Salud Pública, al emitir el Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M de 13 de abril de 2026 mediante el cual dispuso la terminación del nombramiento provisional de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA quien padece una enfermedad psicosocial (trastorno afectivo bipolar) y posterior acreditación de discapacidad, lesiona o no los Derechos previstos en los artículos 33, 35, 66 numeral 2 y 76 numeral 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador.

Para resolver la controversia planteada, esta Juzgadora considera necesario efectuar un análisis integral de los hechos acreditados en el proceso, de las circunstancias particulares de la accionante y del contenido del acto administrativo impugnado a la luz de la normativa constitucional y de los precedentes vinculantes desarrollados por la Corte Constitucional.

• Sobre la procedencia de la acción de protección en el presente caso

La acción de protección es una garantía jurisdiccional destinada para tutelar de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, cuando estos resulten vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales.

Ahora bien, esta garantía no tiene por finalidad sustituir los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico para resolver controversias de naturaleza laboral o administrativa. La Corte Constitucional en la sentencia No. 2006-18-EP/24, de 13 de marzo de 2024 ha establecido que como regla general, los conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado corresponden a la jurisdicción ordinaria, sin embargo dicha regla admite excepciones cuando el caso involucra circunstancias que comprometan de manera notoria o grave la dignidad o autonomía de la persona, como ocurre entre otros supuestos, frente a situaciones de evidente discriminación o cuando por las circunstancias particulares del caso, se requiere una respuesta urgente.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha precisado que frente a una acción de protección relacionada con una controversia laboral en contra del Estado, el juzgador constitucional no puede limitarse a señalar de manera abstracta que existe

la vía contencioso administrativa, por el contrario, se debe explicar por qué dicha vía resulta adecuada y eficaz atendiendo a las circunstancias concretas del caso y además, analizar si concurren los supuestos excepcionales establecidos en la sentencia 2006-18-EP/24.

En el presente caso, la controversia no se circunscribe a determinar la mera legalidad de la terminación de un nombramiento provisional, sino por la desvinculación producida mientras la hoy accionante atraviesa una condición de salud de carácter psicosocial, consistente en trastorno afectivo bipolar, circunstancia que conforme a la prueba aportada al proceso, habría sido conocida por la entidad empleadora y que posteriormente fue acompañada de una acreditación de discapacidad psicosocial del 60 %.

Al respecto, debe considerarse que someter a la accionante a la vía ordinaria contencioso administrativa, por su naturaleza el trámite implica una prolongada demora temporal, desnaturalizaría la tutela judicial efectiva, convirtiendo a dicha vía en un mecanismo ineficaz e inadecuado frente a la inminente afectación de sus derechos, quien padece una enfermedad psicosocial compleja y cuenta con un porcentaje de discapacidad grave, por lo que requiere de la continuidad laboral y de la cobertura de la seguridad social de forma urgente para garantizar la adquisición de sus tratamientos médicos y su subsistencia digna.

Por tanto, el asunto sometido a conocimiento constitucional trasciende el ámbito de una discusión exclusivamente legal o administrativa, pues exige determinar si la decisión de desvinculación respetó los derechos constitucionales de una persona que se encuentra en una situación particular de vulnerabilidad y si la administración pública adoptó las medidas necesarias para garantizar una protección reforzada frente a dicha circunstancia. En consecuencia, al configurarse de manera clara la excepción de "respuesta urgente" y la eventual afectación grave a la dignidad humana contempladas en la Sentencia No. 2006-18-EP/24, esta Juzgadora considera que el caso presenta una dimensión constitucional que justifica el análisis de fondo de la acción de protección, sin que ello implique convertir esta garantía en una instancia adicional para resolver cualquier controversia derivada de una relación laboral.

PRIMER PROBLEMA JURÍDICO

¿La terminación del nombramiento provisional de la VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA configuró una vulneración autónoma y directa a su Derecho a la Salud y a su Derecho a una Vida Digna por parte del Ministerio de Salud Pública?

• Derecho a la Salud

El artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe:

“La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia,

eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.”

La Declaración Universal de Derechos Humanos, menciona la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (el énfasis me corresponde)

La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), respecto al derecho a la salud, en el artículo 34 establece.

*“Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: i) **Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica.**”* (el énfasis me corresponde)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su catálogo de derechos protegidos determina los denominados derechos económicos, sociales, culturales a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en los que se reconoce el desarrollo progresivo:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Brítez Arce y otros Vs. Argentina, sobre el derecho a la salud ha precisado que:

*“(…) La obligación general de protección a la salud se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, de **garantizar una prestación médica de calidad y eficaz, y de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población.** Este derecho abarca también la atención de salud oportuna y apropiada conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, cuya aplicación dependerá de las condiciones de cada Estado. **El cumplimiento de la obligación del Estado de respetar y garantizar este derecho debe dar especial cuidado a los grupos vulnerables y marginalizados.**”* (el énfasis me corresponde)

- **Vida digna**

El artículo 66 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas:

“2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo,

empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.” (el énfasis me corresponde)

Sobre el derecho a una vida digna, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 1 determina:

*“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 énfasis me corresponde)*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, supra, párr. 118, ha determinado que:

“La Corte estima que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud, no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral. (...)”

La Corte Constitucional, en múltiples de sus sentencias, ha enfatizado que el derecho a la vida digna corresponde a:

“(...) el derecho a la vida digna “exige, como mínimo, no producir condiciones que [lo] dificulten o impidan” o, en otras palabras, situaciones que empeoren las condiciones de vida, dificulten el acceso a otros derechos o disminuyan las capacidades para el ejercicio de los mismos. En similar sentido, este Organismo ha determinado que la imposibilidad de atender las necesidades más básicas podría, en ciertas situaciones, afectar el derecho a una vida digna, así como que el Estado está obligado a garantizar dicho derecho de forma especial y prioritaria a los adultos mayores.”^[1]

La accionante VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, alegó en su demanda y en la audiencia pública que la terminación de su nombramiento provisional la privó de su remuneración mensual y de la afiliación al sistema de seguridad social, lo cual le impidió costear adecuadamente sus tratamientos médicos psiquiátricos, vulnerando directamente su derecho a la salud y a una vida digna.

Es necesario puntualizar que para se configure una vulneración autónoma e independiente del derecho a la salud o de la vida digna, se requiere la existencia de un acto u omisión de la entidad pública que objeto directo sea negar, rehusar, suspender o restringir arbitrariamente la prestación médica, la entrega de fármacos o la atención sanitaria de la persona, en la especie el Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M no tuvo por finalidad privar a la médica de sus servicios de salud, sino dar por terminado un vínculo laboral.

La pérdida de la remuneración y la suspensión temporal de la cobertura contributiva en la seguridad social son consecuencias económicas indirectas, colaterales e inherentes que se derivan de cualquier cese o desvinculación laboral, por lo que dicha afectación económica no es una lesión autónoma a la salud *per se*, sino que representa la dimensión fáctica del daño producido por la violación al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral reforzada.

Cabe recalcar que el Ministerio de Salud Pública, en su calidad de autoridad sanitaria nacional y prestador público, mantiene el deber estatal irrenunciable de garantizar la atención médica universal, gratuita y oportuna en sus casas de salud a todos los

ciudadanos, con total independencia de su estatus laboral, capacidad económica o condición de afiliación a la seguridad social, por lo que la separación laboral de la accionante VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA no extinguió ni limitó el deber del Estado de brindarle atención psiquiátrica en la red pública general.

Por las consideraciones expuestas, la suscrita Jueza Constitucional no advierte que configure una vulneración autónoma y directa del derecho a la Salud ni al derecho a una Vida Digna por parte del Ministerio de Salud Pública, **descartando el presente cargo.**

SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO

¿La terminación del nombramiento provisional de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, efectuada mediante Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M de 13 de abril de 2026 por el Ministerio de Salud Pública, vulneró sus derechos constitucionales a la atención prioritaria, trabajo y a la estabilidad laboral reforzada como persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria o situación de vulnerabilidad?

• Derecho a la atención prioritaria

El artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe.

*“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.**”* (el énfasis me corresponde)

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 889-20-JP/21 de fecha 10 de marzo de 2021:

“La atención prioritaria significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia. Entre varias personas que tienen derecho a recibir cualquier tipo de atención, las personas enumeradas en el artículo 35 de la Constitución tienen derecho de precedencia frente al resto. (...) a manera de apreciar que se está garantizando el derecho a la atención prioritaria es que, como resultado de la atención o intervención estatal, la persona en situación de vulnerabilidad ejerce plenamente los derechos (...)”

El artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, reconoce:

“Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad (...) a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención (...)”

• Derecho al trabajo

El derecho al trabajo consagrado en el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador, preceptúa:

“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."

Al respecto, la Corte Constitucional sobre el derecho al trabajo en la sentencia No. 093-14-SEP-CC, emitida en el caso No. 1752-11-EP, ha determinado que:

"(...) el derecho al trabajo se constituye en una necesidad humana, que obligatoriamente debe ser tutelada por el Estado, a través del incentivo de políticas públicas que estimulen al trabajo a través de todas sus modalidades, así como también, a través de la protección de los derechos laborales de todas las trabajadoras y trabajadores. Este derecho, es un derecho universal, por cuanto es reconocido a "todas" las personas, así como también abarca "todas" las modalidades de trabajo (...)".

En el plano del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos sobre el derecho al trabajo en el artículo 23 numeral 1 puntualiza:

"Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo."

En esa misma línea convencional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 6 numeral 1, establece:

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho."

Complementando este corpus juris internacional, la Observación General No. 18 (2005) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define y detalla el contenido esencial del derecho al trabajo consagrado en el artículo 6 del referido Pacto. Señala que los Estados deben contar con servicios especializados que ayuden a identificar empleo y faciliten la inserción laboral, exigiendo de forma categórica que el mercado de trabajo sea accesible a todas las personas.

• Derecho a la estabilidad laboral reforzada

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una línea jurisprudencial uniforme y progresiva sobre la estabilidad laboral reforzada, estableciendo que las personas en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a grupos de atención prioritaria no pueden ser tratadas de la misma manera que el resto de los servidores al momento de adoptarse decisiones sobre su permanencia laboral.

El desarrollo cronológico de este estándar constitucional se articula bajo las siguientes reglas jurisprudenciales:

Sentencia No. 258-15-SEP-CC (Año 2015) – Regla de no discrecionalidad y primacía de la reubicación: La Corte Constitucional fijó el pilar básico de la materia al determinar que la sola voluntad unilateral o la discrecionalidad de la autoridad administrativa no constituye razón suficiente para desvincular a una persona con discapacidad o en condición de vulnerabilidad. En este fallo se estableció de forma obligatoria que, frente a cualquier proceso de terminación o reestructuración, la entidad pública tiene el deber prioritario de procurar la **reubicación** del servidor en otro puesto similar o de equivalente rango acorde a su condición física o psíquica

Mediante Sentencia No. 172-18-SEP-CC (Año 2018), la Corte Constitucional sobre la definición y alcance del concepto de discapacidad puntualiza:

“Con dicho antecedente, esta Corte para a discurrir sobre la definición del concepto “discapacidad”, como elemento que caracteriza a determinado sujeto de derechos. En cuanto a la definición del término discapacidad, la Observación General N.º 5 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad adoptada durante el 11º período de sesiones 1994 señaló lo siguiente:

Con la palabra “discapacidad” se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones (...). La discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 1095-20-EP/22 (de 24 de agosto de 2022), determina sobre la regla de precedente en sentido estricto y la prohibición de terminar contratos u ocupaciones de forma unilateral a personas vulnerables:

“(...) 111. Del párrafo precedente, la Corte considera que se ha configurado un precedente en sentido estricto⁷⁴ que puede formularse en la siguiente regla:

111.1. 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].”

Sobre la existencia del certificado de discapacidad, mediante Sentencia No. 689-19-EP/20, 22 de julio de 2020, la Corte ha enfatizado que:

“(...) la existencia del certificado, que es simplemente declarativo, constituye un medio de acreditación que obedece únicamente al reconocimiento de los derechos del accionante, mas no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de sus derechos como miembro de un grupo de atención prioritaria. Esto sin perjuicio de que su obtención sea necesaria para constancia y acreditación de su condición, lo cual garantiza a su vez el pleno ejercicio de sus derechos.(...)”

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre el derecho al trabajo determinan:

“Trabajo y empleo

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.

Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el

empleo, adoptando medidas pertinentes, (...)”

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad en el artículo tres para lograr el objetivo de las mismas determina que los Estados deben:

“1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad (...)

La protección reforzada no significa que una persona que padece una enfermedad o posee una discapacidad adquiera por ese solo hecho una inamovilidad absoluta o que un nombramiento provisional se transforme automáticamente en permanente. Lo que exige el orden constitucional es que la administración antes de adoptar una decisión que pueda afectar gravemente sus derechos, considere de manera efectiva su situación particular de vulnerabilidad y adopte las medidas constitucionalmente exigibles para evitar que la desvinculación produzca una afectación desproporcionada de sus derechos.

Para determinar si existió vulneración de derechos en la decisión de cesar a VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, esta Juzgadora Constitucional procede a contrastar los hechos que han sido acreditados dentro del proceso con los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente con aquellos establecidos en la Sentencia No. 1095-20-EP/22, de 24 de agosto de 2022, respecto de la protección laboral reforzada de las personas con discapacidad y de quienes presentan condiciones graves de salud.

En este contexto, corresponde analizar de manera individualizada, tanto la preexistencia de la condición de salud, el conocimiento previo de dicha situación por parte de la entidad empleadora, como el deber de reubicación y ausencia de la regla de *Ultima Ratio* por parte de la entidad accionada, elementos que resultan determinantes para establecer el alcance de la protección constitucional aplicable al caso concreto.

Preexistencia objetiva de la condición grave de salud psicosocial

De la valoración integral de la prueba documental incorporada al expediente, particularmente de los múltiples certificados, informes y valoraciones médicas emitidos por especialistas en psiquiatría del Hospital Vozandes de Quito durante los años 2025 y primeros meses de 2026, se encuentra acreditado que la accionante VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA presentaba con anterioridad a la terminación de su vínculo laboral una condición grave de salud mental diagnosticada y sometida a tratamiento y seguimiento médico especializado, por Trastorno Afectivo Bipolar (CIE-10: F31) y Episodios Depresivos Graves con sintomatología ansiosa e ideación suicida.

Es necesario resaltar que estos antecedentes médicos no se originaron con posterioridad a la terminación de la relación laboral, por el contrario, se trata de documentación clínica producida durante un período considerablemente anterior al 13 de abril de 2026, fecha en la que se produjo la terminación del nombramiento provisional y que demuestra la existencia de un cuadro clínico preexistente, diagnosticado, tratado y objeto de seguimiento por profesionales especializados.

Conocimiento previo, certero y formal por parte de la entidad empleadora

El Ministerio de Salud Pública sostuvo en audiencia que no habría existido

vulneración de derechos fundamentalmente porque a la fecha de terminación del nombramiento provisional (13 de abril de 2026), la accionante VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA no contaba con un carné o certificado de discapacidad que hubiese sido previamente notificado a la institución, no obstante tal alegación queda desvirtuada, por cuanto del expediente completo de Salud Ocupacional de la accionante VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, constan certificados e informes médicos emitidos por el Hospital Vozandes de Quito, en los cuales se registra su diagnóstico, tratamiento y seguimiento por su condición de salud mental, documentación que forma parte de los registros institucionales vinculados con la situación ocupacional de la accionante.

Situación que tiene coherencia con los Certificados de Evaluación Médica Ocupacional expedidos por el Dr. Santiago Pilla Almeida, Médico Ocupacional de la propia Dirección Provincial de Salud de Pichincha (de fechas 24 de noviembre de 2025 y 30 de enero de 2026), en los que se determina restricciones y recomendaciones laborales expresas, entre ellas "*Evitar exponerse a factores estresores de tipo laboral*".

Por lo tanto, la existencia de los documentos analizados permite concluir que el conocimiento de la entidad accionada no fue meramente eventual, por el contrario, con la documentación médica y ocupacional generada dentro de la propia estructura institucional, se concluye que el Ministerio de Salud Pública poseía un conocimiento formal, técnico, directo sobre la delicada condición de salud psicosocial de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, por lo que pretender la presentación previa del carné físico de discapacidad como condición *sine qua non* para otorgar la protección constitucional contraviene los estándares de estabilidad laboral reforzada emitidos por la Corte Constitucional, quien de forma puntal ha determinado que el carné de discapacidad es simplemente declarativo, siendo un medio de acreditación que obedece únicamente al reconocimiento de los derechos, mas no es un requisito constitutivo para el otorgamiento y ejercicio de los derechos como miembro de un grupo de atención prioritaria.

Deber de reubicación y ausencia de la regla de *Ultima Ratio*

De los documentos consignados por el Ministerio de Salud Pública, no consta que se haya realizado evaluación alguna para procurar la reubicación de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA en un puesto o entorno administrativo acorde a las recomendaciones de su ficha de Salud Ocupacional, ni se argumentó de forma sustancial la imposibilidad técnica de mantenerla en el servicio, se advierte que la desvinculación se ejecutó de forma intempestiva y automática, convirtiendo el acto administrativo en un ejercicio arbitrario de poder que dejó a una persona con discapacidad psicosocial grave desprovista de su trabajo, de sus ingresos económicos.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha advertido que la protección laboral reforzada no implica una prohibición absoluta de desvinculación, sino una exigencia de justificación reforzada, consideración de alternativas y utilización de la terminación como última opción, atendiendo a la modalidad contractual y a las circunstancias particulares de la persona.

En mérito de lo expuesto, esta juzgadora concluye que la terminación del nombramiento provisional de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, dispuesta mediante Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M, de 13 de abril de 2026,

vulneró su derecho constitucional al trabajo en su dimensión de protección laboral reforzada, así como también se trasgredió el derecho a la atención prioritaria al haberse adoptado la decisión de desvinculación sin que la entidad empleadora haya demostrado haber considerado de manera efectiva su situación particular de salud y vulnerabilidad, pese a que dicha situación ya se encontraba documentada y era conocida institucionalmente antes de la terminación.

TERCER PROBLEMA JURÍDICO

• Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación

La Convención Interamericana sobre derechos Humanos, en el artículo 8 numeral 1, sobre las garantías judiciales, establece:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra él, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76 numeral 7 literal l) establece:

“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.”

En esta línea y a efectos de sustentar mi decisión me permito citar varios fallos de la Corte Constitucional relativos a la temática planteada por el accionante de esta causa, sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, en sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado de fecha 11 de agosto de 2021, ha determinado que:

“(…) En un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de quién las toma, sino también del porqué se lo hace: todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de motivar dichos actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material). En esto último consiste el deber de motivación inherente a todas las autoridades públicas. El deber de motivación es un principio que señala a los órganos del poder público el ideal consistente en desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones. No obstante, los actos jurídicos ven afectada su validez por defectos de motivación solamente cuando se transgrede la garantía de la motivación, una garantía del derecho a la defensa prevista en el artículo 76.7.l de la Constitución que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, no se vulnera por un razonamiento incorrecto, sino cuando la motivación carece de los elementos argumentativos mínimos básicamente esbozados en la señalada disposición constitucional; esto es, “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”

La Corte Constitucional quien es el máximo órgano de control, interpretación

constitucional y de administración de justicia en esta materia, realiza un balance sistemático de la garantía de motivación y establece varias pautas para examinar cargos de vulneración de la motivación, estas pautas incluyen un criterio rector, esto es que toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa. Las pautas incorporan una tipología de deficiencias motivacionales: la inexistencia, la insuficiencia y la apariencia. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de fecha 20 de octubre de 2021:

*“(…) **G.b. Criterio rector***

***57.** Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente **criterio rector**, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.I de la Constitución, pues este prescribe que “[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los “elementos argumentativos mínimos” que componen la “estructura mínima” de una argumentación jurídica.*

*(…) **59.** La Corte también ha descrito la estructura mínima de una argumentación añadiendo un tercer elemento a los dos indicados en la cita reciente: “[los actos jurisdiccionales deben:] 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.*

*(…) **61.** En suma, 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**.*

***61.1.** Que 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. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[l]a motivación no puede limitarse a citar normas” y menos a “la mera enunciación inconexa [o “dispersa”⁴⁰] de normas jurídicas”, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso.*

***61.2.** Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si] no se analizan las pruebas”. En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en “la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas”, sino que se debe: “exponer [...] el acervo*

probatorio aportado a los autos”, “mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado” y “permitir conocer cuáles son los hechos”. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes.

(...) **64.** Ahora bien, el juicio sobre la suficiencia de la fundamentación normativa y de la fundamentación fáctica va a depender del **estándar de suficiencia** que sea razonable aplicar en el tipo de causa de que se trate y de la **aplicación** que razonablemente deba hacerse de dicho estándar en el caso concreto.

64.1. El estándar de suficiencia es el grado de desarrollo argumentativo que razonablemente se debe exigir para dar por suficiente la fundamentación normativa o la fundamentación fáctica de una argumentación jurídica (...)

G.c. Tipos de deficiencia motivacional

65. Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado criterio rector; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de deficiencia motivacional.

66. Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.

(1) Inexistencia

67. Una argumentación jurídica es inexistente cuando la respectiva decisión carece totalmente de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica.

(...) (2) Insuficiencia

69. Una argumentación jurídica es insuficiente cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia.

(...) (3) Apariencia

71. Una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) incoherencia; (3.2) inatinencia; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad. (...)

Para examinar si el acto administrativo impugnado cumple con el estándar constitucional de motivación, esta Juzgadora somete a análisis el contenido del Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M de 13 de abril de 2026, emitido por la Directora Provincial de Salud de Pichincha.

De la lectura del referido acto, se advierte que la entidad demandada justificó la

desvinculación de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA afirmando textualmente:

"(...) ha verificado que la servidora Maria Lorena Villota Imbaquingo, no se encuadra en lo determinado en la disposición transitoria undécima de la LOSEP, tampoco ha notificado a la Institución que se encuentra en estado de gravidez, ni que tenga enfermedad catastrófica o discapacidad, de igual forma no se ha registrado como sustituto ante el Ministerio de Trabajo, por lo que la cesación de funciones no vulneraría derecho alguno (...)".

Sometido dicho razonamiento al test de suficiencia y validez motivacional, esta Juzgadora Constitucional constata que la argumentación del Ministerio de Salud Pública adolece del vicio de APARIENCIA POR INCONGRUENCIA (frente a los hechos y frente al Derecho).

La autoridad emisora del acto se limitó a afirmar simplistamente que la servidora "no notificó discapacidad", obviando de forma absoluta que dentro de los propios archivos de la institución constaban los informes médicos del Hospital Vozandes y los Certificados de Evaluación Médica Ocupacional emitidos por el propio médico de la entidad, en dichos documentos oficiales la institución accionada ya había determinado restricciones por el delicado estado de salud psicosocial de la hoy accionante, ordenando *"Evitar exponerse a factores estresores de tipo laboral"*, por lo que la motivación del acto ignoró deliberadamente este antecedente fáctico decisivo, construyendo una premisa falsa de "desconocimiento".

Así como también, el acto impugnado incurre en una grave falacia normativa al aplicar de manera mecánica las reglas ordinarias de cesación de nombramientos provisionales, omitiendo el deber de aplicar el marco constitucional y convencional que rige la estabilidad laboral reforzada, la autoridad administrativa desconoció el precedente obligatorio sentado por la Corte Constitucional Sentencia No. 689-19-EP/20 y Sentencia No. 2126-19-EP/24, según el cual el carné de discapacidad es un documento meramente declarativo y no constitutivo de derechos, de tal manera que la ausencia del carné no exime a la institución de otorgar la protección constitucional cuando conocía de manera objetiva la condición de salud de la accionante.

Por las consideraciones expuestas, se corrobora que la argumentación contenida en el Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M de 13 de abril de 2026 es puramente aparente y viciada por incongruencia, al no contar con una fundamentación fáctica y normativa suficiente acorde al estándar constitucional, se advierte la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en consecuencia, **se acepta este cargo.**

SÉPTIMO. DECISIÓN.

Cumplida la función esencial del Juez Constitucional en el marco de las garantías jurisdiccionales, habiéndose verificado la vulneración de derechos constitucionales de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA, la suscrita ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **ACEPTA PARCIALMENTE** la demanda de Acción de Protección interpuesta en contra del Ministerio de Salud Pública, Dirección Provincial de Salud de Pichincha y Procuraduría General del Estado, se dispone:

7.1. Se declara la vulneración de los derechos constitucionales: al trabajo y a la estabilidad laboral reforzada, reconocidos en el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador; a la atención prioritaria, consagrado en el artículo 35y a la garantía del debido proceso en su dimensión de motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.

Como medidas de **REPARACIÓN INTEGRAL** se dispone:

1. **7.2.** Dejar sin efecto el Memorando No. MSP-DP17-2026-06402-M de 13 de abril de 2026.
2. **7.3.** Se dispone el reintegro inmediato de VILLOTA IMBAQUINGO MARÍA LORENA al cargo de Médico General de Primer Nivel de Atención que venía desempeñando o a uno de equivalente jerarquía y remuneración, realizando los ajustes razonables que demande su condición de discapacidad psicosocial.
3. **7.4.** El pago de los sueldos, beneficios sociales y aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación hasta su efectivo reintegro, liquidación que se tramitará conforme al procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
4. **7.5.** La publicación de las disculpas públicas por parte del Ministerio de Salud Pública en su portal web oficial e institucional.

OCTAVO. SEGUIMIENTO.- En aplicación estricta al artículo 21 inciso tercero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se delega el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo del Distrito Metropolitano de Quito, para el efecto por medio de secretaría oficiar a la entidad correspondiente.

NOVENO. RECURSO DE APELACIÓN. - Al haberse deducido y fundamentado de forma oral y en audiencia, el RECURSO DE APELACIÓN, por la parte accionante, con sustento en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone remitir los autos a la Oficina de Sorteos para que una de las Salas resuelva lo que en derecho corresponde. si

DÉCIMO. CORTE CONSTITUCIONAL.- Ejecutoriada esta resolución, por secretaría remítase copias certificadas a la Corte Constitucional en el término de tres días, para los efectos determinados en el numeral 5 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

NOTIFICACIONES.- A través de Secretaría notifíquese únicamente a los domicilios judiciales electrónicos que obran dentro del proceso, en observancia a lo dispuesto en la Resolución 102-2023 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura y a lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico. Actúe en la presente causa la Ab. Kenji Nicole Arcos Navarro en calidad de Secretaria Encargada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

f).- MUÑOZ SANCHEZ MELISSA, JUEZA.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

KENJI NICOLE ARCOS NAVARRO
SECRETARIA