

Quito, D.M., 21 de diciembre de 2021

**CASO No. 986-19-JP y acumulados**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional revisa cuatro procesos originados en demandas de acción de protección, en las que se alegaron vulneraciones de derechos constitucionales por actos de acoso laboral. En esta sentencia se caracteriza al acoso laboral como una forma de violencia que estructura una relación social, sobre todo contra las personas trabajadoras, que atenta contra la dignidad humana y es, actual o potencialmente, lesivo de los derechos de la persona, violencia que se ejerce de forma reiterada en el lugar de trabajo o en cualquier momento entre los sujetos de la relación y que trae como resultado para la persona afectada un menoscabo, maltrato o humillación, o bien la amenaza o perjuicio de su situación laboral. Finalmente, se declara la vulneración de los referidos derechos en los casos A, B y C; y se desestima la acción presentada en el caso D.

**CONTENIDO**

<b>I.</b>	<b>CASOS EN REVISIÓN</b> .....	2
A.	Proceso de revisión N.º 1434-20-JP (también, “caso A”).....	2
B.	Proceso de revisión N.º 986-19-JP (también, “caso B”).....	6
C.	Proceso de revisión N.º 1480-20-JP (también, “caso C”).....	11
D.	Proceso de revisión N.º 1932-19-JP (también, “caso D”).....	15
<b>II.</b>	<b>PROCEDIMIENTO EN LA CORTE CONSTITUCIONAL</b> .....	18
<b>III.</b>	<b>COMPETENCIA</b> .....	19
<b>IV.</b>	<b>PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	19
<b>V.</b>	<b>CONSIDERACIONES PRELIMINARES</b> .....	21
<b>VI.</b>	<b>RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	25
E.	Problema jurídico 1: En el caso A, ¿se vulneró el derecho a la tutela administrativa efectiva de Yolanda Cando porque la denuncia de acoso laboral que presentó no fue tramitada con la debida diligencia? .....	26
F.	Problema jurídico 2: En el caso B, ¿se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial de Juan Carlos Delgado debido a que habría sufrido actos de acoso laboral por parte de la compañía accionada por motivo de su discapacidad visual?.....	28
G.	Problema jurídico 3: En el caso C, ¿se vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante en razón de que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que causaron una afectación psicológica en ella, y que consistieron en un cambio administrativo dispuesto por las autoridades para la ocupación de un cargo que no	

correspondía con su formación ni con las funciones que desempeñaba en el puesto del que era titular? .....	33
H. Problema jurídico 4: En el caso D, ¿se vulneró el derecho al trabajo del accionante en virtud que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que lo presionaron a presentar su renuncia al cargo?.....	35
<b>VII. CONCLUSIONES</b> .....	37
<b>VIII. REPARACIÓN INTEGRAL</b> .....	39
I. Caso A: .....	39
J. Caso B: .....	40
K. Caso C: .....	41
<b>IX. DECISIÓN</b> .....	42

### **I. Casos en revisión**

1. La presente sentencia se dicta dentro de una causa que acumula cuatro procesos de revisión originados en acciones de protección seleccionadas por esta Corte con miras al desarrollo de jurisprudencia vinculante. A continuación, se reseña cada uno de ellos:

#### **A. Proceso de revisión N.º 1434-20-JP (también, “caso A”)**

##### *A.a. Reseña del caso*

2. Este caso se refiere a la acción de protección N.º 05241-2020-00009, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 20 de agosto 2020<sup>1</sup>. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión N.º 986-19-JP el 6 de abril de 2021.
3. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 16 de junio de 2020<sup>2</sup>, por Yolanda del Rocío Cando Salme (también, “la accionante”) en contra de Stalin Garzón Salazar, en su calidad de Inspector del Ministerio de Trabajo (también, “MDT”) de Cotopaxi, y de Germánico Alvear Escobar, como Director de la Casa de la Cultura Núcleo de Cotopaxi (también, “CCENC”). En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a los actos de acoso laboral ejercidos por Germánico Alvear y a la inacción del Inspector del Trabajo respecto de la denuncia de acoso laboral que presentó la accionante.
4. El 3 de julio de 2020, el Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi expidió sentencia, en la que aceptó la acción de protección, declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de motivación, y al trabajo<sup>3</sup>. Frente a ello, los legitimados pasivos interpusieron recurso de apelación.

<sup>1</sup> Memorando N.º CC-STJ-CTSR-2021-015 de 5 de mayo de 2021. Expediente constitucional de la causa N.º 1434-20-JP, fj. 23 vta.

<sup>2</sup> Demanda de acción de protección. *Ibidem*, fj. 4 a 10 y fjs. vtas.

<sup>3</sup> En lo principal, como medidas de reparación, ordenó que el MDT, a través de otro inspector, realice el trámite de investigación y que tanto el MDT, como la Casa de la Cultura ofrezcan disculpas públicas.

5. El 12 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Miliar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi expidió sentencia, en la que aceptó parcialmente el recurso de apelación presentado por la parte accionada<sup>4</sup>.
6. Los hechos probados del caso son los siguientes:
  - 6.1. La accionante inició labores como secretaria en la CCENC el 27 de diciembre de 2017<sup>5</sup>.
  - 6.2. La accionante presentó una denuncia de acoso laboral, signada con el N.º LAT-DL-2019-0002; en relación con la cual, el 15 de julio de 2019, la inspectoría del trabajo de Cotopaxi avocó conocimiento y solicitó que se cumpla con los requisitos establecidos en el Art. 142 del COGEP<sup>6</sup>. Ante ello, el 17 de julio de 2019, el abogado representante de la accionante presentó un escrito en el que indicó que, *“dando cumplimiento (...) me permito completar lo solicitado”* y especificó que fundamenta su pedido en el artículo 24 y 48.º de la Ley Orgánica de Servicio Público (también, “LOSEP”).
  - 6.3. El 23 de julio de 2019<sup>7</sup>, el inspector del trabajo resolvió el archivo de la denuncia debido a que *“la parte accionante no ha dado cumplimiento con lo requerido por esta Autoridad de Trabajo respecto de los numerales 5, 6, y 7 del Art. 142”* del COGEP<sup>8</sup>.
  - 6.4. Frente a ello, la accionante solicitó ampliación y aclaración respecto a si el archivo se da por no haber completado los requisitos o por considerarse autoridad incompetente para tramitar la denuncia<sup>9</sup>. En atención a dicha solicitud, el 07 de

---

<sup>4</sup> En lo principal, consideró que no existió vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, ni del derecho al trabajo; y se declaró la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la accionante. Como medidas de reparación se dispuso dejar sin efecto lo actuado por el inspector del trabajo de Cotopaxi, a partir de la providencia de 15 de julio de 2019; y que el MDT dé trámite a la denuncia presentada por la accionante, como entidad competente en relación con sumarios administrativos y el ejercicio de la acción disciplinaria.

<sup>5</sup> Acción de personal N.º DATH-2017-0712 de 27 de diciembre de 2017. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fj. 30.

<sup>6</sup> Providencia de 14 de julio de 2019, suscrita por Stalin Garzón, inspector del trabajo. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo V, fj. 174.

<sup>7</sup> Providencia de 23 de julio del 2019, suscrita por Stalin Garzón, inspector del trabajo. *Ibidem*, fjs. 185 y vta.

<sup>8</sup> COGEP, artículo 142: *“Contenido de la demanda. La demanda se presentará por escrito y contendrá: (...) 5. La narración de los hechos detallados y pormenorizados que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente clasificados y numerados. 6. Los fundamentos de derecho que justifican el ejercicio de la acción, expuestos con claridad y precisión. 7. El anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos. Se acompañarán la nómina de testigos con indicación de los hechos sobre los cuales declararán y la especificación de los objetos sobre los que versarán las diligencias, tales como la inspección judicial, la exhibición, los informes de peritos y otras similares. Si no tiene acceso a las pruebas documentales o periciales, se describirá su contenido, con indicaciones precisas sobre el lugar en que se encuentran y la solicitud de medidas pertinentes para su práctica”*.

<sup>9</sup> Escrito de 23 de julio de 2019. *Ibidem*, fj. 446.

agosto de 2019<sup>10</sup>, el inspector de trabajo se ratificó en el archivo y explicó que, en sus fundamentos de hecho, Yolanda Cando no especificó si la denuncia es por acoso laboral o discriminación, siendo que *“el Acoso Laboral se sustancia mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0169 publicado en el Registro Oficial el día 10 de Noviembre de 2017”*, mientras que las denuncias de discriminación laboral se tramitan con base en el Acuerdo Ministerial N.º 82 (normativa de erradicación de la discriminación en el ámbito laboral), *“determinando con exactitud a cuál de las prohibiciones de discriminación recayera los presuntos actos”*, lo cual tampoco habría establecido en el escrito encaminado a completar la denuncia.

- 6.5.** El 24 de agosto de 2019<sup>11</sup>, la accionante presentó una denuncia por acoso laboral a Juan Pablo Atiaga, encargado de Talento Humanos de la CCENC, y solicitó un pronunciamiento sobre la investigación e inicio de sumario en contra de Germánico Escobar, Director de la CCENC. A esta denuncia, se respondió mediante memorando N.º CCE-CCENCX-2019-0023-M, en la que se indica que la CCENC:

*no cuenta con la Unidad de Talento Humano y así como tampoco de Asesoría Jurídica por lo que no es competencia iniciar el proceso solicitado y que solicita que se comuniqué a la Sede Nacional para que avoquen conocimiento y se siga el proceso de acuerdo a lo que establece la legislación vigente*<sup>12</sup>.

- 6.6.** Enviada la denuncia a la Sede Nacional, mediante memorando N.º CCE-DATH-2019-237 de 12 de septiembre de 2019<sup>13</sup>, esta concluyó:

*En el presente caso el Presidente de la Sede Nacional no extiende ni formaliza los nombramientos de los Directores Provinciales, sino que se formaliza con el Acta de Elección en el cual se hacen constar los resultados de las elecciones y producto de ello la proclamación de Director Núcleo Provincial. (...) Si la Asamblea Provincial es el órgano nominador del Director Provincial, corresponde a aquella también conocer y resolver sobre su remoción, de haber causales para ello y siguiéndose el debido proceso al que tiene derecho toda persona.*

- 6.7.** En escrito de 08 de noviembre de 2019<sup>14</sup>, dirigido a Diego Zambrano, Primer Vocal CCE-Cotopaxi, la accionante expuso que se estaba vulnerando su derecho al debido proceso, por cuanto la denuncia que presentó se remitió al Director de la CCENC, que es la persona denunciada. En ese sentido, solicitó la devolución del expediente y que se emita una respuesta motivada a su petición inicial.

---

<sup>10</sup> Providencia de 7 de agosto de 2019 de la Delegación Provincial de Trabajo y Servicio Público, inspectoría de trabajo de Cotopaxi. *Ibidem*, fjs. 447 y 448 y vtas.

<sup>11</sup> Denuncia presentada a persona responsable de la Unidad de Talento Humano de la CCECN. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 24 A 27.

<sup>12</sup> Memorando N.º CCE-CCENCX-2019-0023-M de 24 de agosto de 2019. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 22 y 23.

<sup>13</sup> Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 19 y vta.

<sup>14</sup> Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 4 y 5.

- 6.8. El 10 de diciembre de 2019<sup>15</sup>, Diego Zambrano, Primer Vocal de la CCENC, informó a Carlos Poveda, abogado de la accionante, que el expediente completo de la denuncia presentada se remitió al Ministerio de Cultura y Patrimonio<sup>16</sup>.
- 6.9. Finalmente, la denuncia de acoso laboral no recibió el trámite para su investigación a fin de llegar a una conclusión, y la accionante presentó la demanda de acción de protección.

*A.b. Pretensiones y fundamentos de la accionante*

7. La accionante pretendía que se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (Art. 75, CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7.(1), CRE), a la seguridad jurídica (Art. 82, CRE) y al trabajo (Art. 33, CRE). Al respecto, manifestó lo siguiente:

- 7.1. Que se vulneraron sus derechos a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y al trabajo porque:

7.1.1. De conformidad con el Art. 24 de la LOSEP, la accionante dirigió la denuncia de acoso laboral al MDT, quienes no dieron trámite a la misma y la archivaron por no cumplir con los requisitos establecidos para una demanda en el COGEP, siendo que, según las últimas reformas a la LOSEP, en algunos casos el MDT tiene potestad para pronunciarse sobre los sumarios administrativos.

7.1.2. En razón de lo determinado por el MDT, la accionante remitió la denuncia de acoso directamente a la CCENC, sin que se haya dado respuesta. De forma que el proceso se remitió a la sede en Quito, la cual nuevamente lo dirigió a Latacunga, bajo el argumento de que tampoco es competente y que el Directorio de la CCENC es el que debe resolver la petición, mas, dicho Directorio se encuentra conformado por el señor Germánico Alvear, en su calidad de director, lo que lo convertiría “*en juez y parte*”.

- 7.2. Que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la providencia, en la que el MDT se pronuncia sobre la denuncia, es contradictoria porque, por un lado señala que no se ha cumplido con los requisitos establecidos en el COGEP; y por otra, que no son la entidad competente para dar trámite a la misma.

- 7.3. Que, por tanto, solicita que se declare la vulneración de sus derechos y se disponga, entre las medidas de reparación, se publique la sentencia, se realice un curso

---

<sup>15</sup> Oficio N.º 013-OF-DIZARO. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fj. 10.

<sup>16</sup> Oficio N.º 012-OF-DIZARO de 09 de diciembre de 2019, dirigido al entonces Ministro de Cultura y Patrimonio, Juan Fernando Velasco. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, cuerpo I, fjs. 10 a 13 y vtas.

dirigido al MDT y la CCENC por un lapso de tres meses, y se ofrezca disculpas públicas.

***A.c. Fundamentos de la parte accionada***

8. Marco Guevara Bermúdez, en su calidad de experto jurídico de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Ambato del MDT manifestó que la resolución de archivo emitida por el MDT podía ser impugnada en la vía ordinaria, con base en los artículos 217 y 219 del Código Orgánico Administrativo. En ese sentido, solicitó que se deseché la acción de protección por ser improcedente en este caso y para sustentar esta afirmación cita tanto doctrina, como las siguientes normas: artículos 31 y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, artículos 69 y 76 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículos 3 y 10 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Asimismo, señaló que el régimen laboral aplicable es el establecido en la LOSEP y no era competencia del inspector del trabajo.<sup>17</sup>
9. Sergio Rodríguez, en su calidad de abogado patrocinador de Germánico Alvear señaló que la denuncia estuvo dirigida a Germánico Alvear y que este no puede ser juez y parte; así puntualiza que la accionante no identificó dónde pueden tramitar su petición y que al no presentarse ante autoridad competente, no se ha establecido un proceso. De forma que, en el supuesto de que la Casa de la Cultura fuese la entidad competente, ante la falta de respuesta, la accionante podía solicitar se declare el silencio administrativo.<sup>18</sup>
10. Cristian Viera, en representación de la Procuraduría General del Estado, señaló que *“los sustanciadores en la ciudad de Quito [sic] son los competentes para conocer este tipo de sumarios y el accionante debería dirigirse a la planta central para el trámite pertinente eso quiero resaltar porque genera responsabilidades en el sector público [sic] no se cumplen los requisitos del numeral 3 del art. 40 y cae en las causales del art. 45”*<sup>19</sup>.

**B. Proceso de revisión N.º 986-19-JP (también, “caso B”)**

***B.a. Reseña del caso***

11. Este caso se refiere a la acción de protección N.º 01571-2019-01047, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 22 de julio de 2019<sup>20</sup>. El caso fue seleccionado el 18 de mayo de 2020.

---

<sup>17</sup> Escrito de contestación de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público del MDT. Expediente del Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi, causa N.º 05241-2020-00009, cuerpo V, fjs. 453 a 455 y vtas.

<sup>18</sup> Audiencia pública. *Ibidem*, fjs. 483, 484 y vtas.

<sup>19</sup> Audiencia de apelación, causa N.º 05241-2020-00009. Sistema Satje.

<sup>20</sup> Se remitió mediante oficio N.º 271-SEDPCPJA-19, en el marco de la acción extraordinaria de protección presentada por la Coordinadora Zonal 6 de la DPE. La causa se signó con el N.º 2237-19-EP.

12. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 8 de abril de 2019<sup>21</sup>, por César Zea Abada, en su calidad de Coordinador General Defensorial 6 de la Defensoría del Pueblo (también, “DPE”), en representación de Juan Carlos Delgado Valdivieso (también, “el accionante”). La demanda se presentó en contra de Xavier Bermúdez, en representación de la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público (también, “DRT”) de Cuenca, y de Ximena Alexandra Ávila Vidal, en representación de la compañía Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda. (también, “la compañía”). En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a que la DRT aceptó la solicitud de visto bueno presentada por la compañía, pese que el hoy accionante alegó que era sujeto de actos de acoso laboral.
13. El 24 de abril del 2019, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca expidió sentencia en la que negó la acción de protección, por considerar que el asunto debe sustanciarse por la vía judicial ordinaria. Frente a ello, el accionante interpuso recurso de apelación.
14. El 21 de junio de 2019, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay expidió sentencia (sentencia en revisión) en la que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.<sup>22</sup>
15. En lo concerniente a las pruebas actuadas en procesos de acción de protección, se considerará el último inciso del artículo 16 de la LOGJCC, que prescribe lo siguiente:

*En los casos en que la persona accionada sea un particular, se presumirán ciertos los hechos cuando se trate de discriminación o violaciones a los derechos del ambiente o de la naturaleza.*

16. Con base en lo señalado en el párrafo precedente, los hechos probados del caso son los siguientes:

**16.1.** Juan Carlos Delgado es una persona con discapacidad visual, superior al 70%.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Demanda de acción de protección. Expediente de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo III, fjs. 271 a 283.

<sup>22</sup> La Sala concluyó que no se demostró la vulneración de derechos constitucionales y que, las pretensiones y derechos de la demanda de acción de protección debían ser reclamados a través de las vías de justicia ordinaria. En relación con la vulneración del derecho al trabajo en igualdad de condiciones, a la integridad física y psíquica, y a una vida libre de violencia de las personas con discapacidad, la Sala refiere que “no se evidencia que haya afectado su derecho al trabajo en condiciones de igualdad, pues la relación laboral terminó por una causa prevista en la ley, de tal forma que se ha respetado aquella garantía de la seguridad jurídica”. Específicamente sobre los actos de discriminación, en la sentencia se manifiesta que “el accionante no ha señalado frente a quienes, o comparado con quienes ha sido tratado de forma diferente, o debía ser tratado de forma igual”; asimismo, concluye que este no corresponde al despido injustificado de una persona con discapacidad (Art. 195.3, CDT), por cuanto la relación laboral terminó por una causa de visto bueno.

<sup>23</sup> Carné de discapacidad N.º 0102424099, porcentaje 79%, 4 de septiembre de 2012. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo IV, fj. 323. En el marco del trámite de visto bueno, se refiere un carné de discapacidad actualizado, que especificaría un porcentaje de discapacidad del 71%.

- 16.2.** Desde el 3 de noviembre de 2012, el accionante laboró en la compañía Gerardo Vidal, en calidad de administrador de la Estación de Servicio Vidal en Cuenca<sup>24</sup>; y luego, tras el fallecimiento del señor Gerardo Vidal, la compañía cambió de nombre a Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda., para la que continuó prestando sus servicios.
- 16.3.** El accionante solicitó boletas de comparecencia ante la Inspectoría del Trabajo del Azuay para la Gerente de la compañía, las cuales fueron emitidas el 12 de enero de 2018<sup>25</sup> y el 8 de mayo de 2018<sup>26</sup>. Respecto de la primera boleta, solicitó una explicación de los descuentos que se le realizaron, una aclaración sobre sus funciones como administrador, denunció las persecuciones que atravesaba, y pidió que se coloquen cámaras de vigilancia no solo dirigidas a su escritorio; respecto de la segunda, manifestó que paulatinamente se le habían retirado funciones y cambiado otras, lo que se consideraría un despido intempestivo, y que se le sancionó y multó con el 10% de su remuneración por “*supuestamente-desobedecer las órdenes (...) al haber ayudado a despachar combustible*”.
- 16.4.** Por efecto de las boletas, las partes comparecieron ante el inspector de trabajo Mario Villavicencio<sup>27</sup> y ante la inspectora Tatiana Rodríguez<sup>28</sup>, respectivamente; pero en ninguna de esas comparecencias llegaron a una conciliación.
- 16.5.** Se realizó un informe de análisis de puesto de trabajo por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “IESS”), en el que concluyó lo siguiente sobre el nivel de riesgo del accionante en el puesto de trabajo de computadora:

*En el puesto de trabajo de **computadora** se obtuvo un nivel de riesgo 6 para el lado derecho y un nivel de riesgo 5 para el lado izquierdo, cuyo método propone como actuación que se requiere el rediseño de la tarea, sin embargo, en esta evaluación es importante considerar, que el afiliado por la disminución de su agudeza visual, tiene que adoptar posturas ergonómicas forzando su cuello y tronco, cuyas posturas le permiten al afiliado estar cerca del monitor y el teclado, ya que si el afiliado se aleja del monitor no le permite visualizar los caracteres en la pantalla, así también no puede mover el monitor para apoyar su brazo derecho sobre el escritorio, ya que el moverlo aumenta la distancia visual con el monitor, por lo que tampoco puede visualizar lo escrito en la pantalla.*

*Adicionalmente también se puede indicar que por su problema de visión el afiliado realiza las diferentes actividades en la computadora con mayor lentitud, realizando un*

---

<sup>24</sup> Contrato de trabajo plazo fijo. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo I, fj. 11 y 12.

<sup>25</sup> Boleta única de notificación N.º 503331. Ibídem, fj. 92 a 94.

<sup>26</sup> Boleta única de notificación N.º 513506. Ibídem, fj. 61 a 63.

<sup>27</sup> Acta de comparecencia dentro de la boleta única de notificación N.º 503331 de 17 de enero de 2018. Ibídem, cuerpo II, fj. 121.

<sup>28</sup> Acta de comparecencia dentro de la boleta única de notificación N.º 513506 de 21 de mayo de 2018. Ibídem, fj. 131.

*gran esfuerzo visual, tomando posturas de cuello y tronco que incrementan la puntuación final del método aplicado*<sup>29</sup>.

- 16.6.** La compañía solicitó el visto bueno en contra del accionante por la causal establecida en el Art. 172.2 y 172.7<sup>30</sup> del Código del Trabajo (también, “CDT”), por presuntamente haber contrariado las prescripciones y dictámenes médicos. En el marco de este procedimiento de visto bueno N.º 275754, el señor Juan Carlos Delgado presentó su escrito de contestación en el que señaló que estaba atravesando actos de “*acoso, persecución, hostigamiento, discriminación y odio*”, entre los que detalló el cambio de funciones, incluía el trabajo prolongado en la computadora y el retiro de otras actividades que venía desempeñando<sup>31</sup>, lo que también manifestó en la diligencia de investigación de visto bueno al siguiente tenor:<sup>32</sup>

*(...) desde el mes de octubre del 2016 hasta la fecha he venido siendo víctima de actos de acoso como persecución, hostigamiento, discrimen y odio en mi lugar de trabajo realizado por sus representantes legales, actos que de igual manera se los ha detallado en mi escrito de contestación a los cuales me remito, que en resumen son cambio de funciones, llamados de atención, marcaciones diarias diferentes, inseguridad jurídica interna, rebaja de mi remuneración, aislamiento laboral, violación a mi privacidad; etc y que llegó a su cúspide el 04 de octubre del 2018 cuando en un acto totalmente engañoso se me pidió que acuda a dejar documentos en la empresa con la finalidad de elaborar mi rol de pagos correspondiente al mes de septiembre del 2018, y por cuanto en los meses de agosto y septiembre no recibí valor alguno por concepto de sueldo debido a los permisos médicos, es decir con total justificativo tuve que trasladarme a la empresa a dejar los documentos solicitados, no he incumplido de manera injustificada ningún reposo médico (...)*

- 16.7.** El 16 de diciembre de 2018, la inspectoría del trabajo emitió su resolución, en la que concedió el visto bueno solicitado por el empleador por la causal establecida en el artículo 172.7 del CDT<sup>33</sup> y se finalizó la relación laboral con el accionante.

### ***B.b. Pretensiones y fundamentos del accionante***

- 17.** El accionante alegó la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a una atención prioritaria a personas con discapacidad

<sup>29</sup> Formulario para informe de análisis de puesto de trabajo- ATP de marzo/2017. *Ibíd*em, fjs. 33 a 38.

<sup>30</sup> CDT: “Art. 172.- *Causas por las que el empleador puede dar por terminado el contrato.- El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo visto bueno, en los siguientes casos: (...) 2. Por indisciplina o desobediencia graves a los reglamentos internos legalmente aprobados; (...) 7. Por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente; o por contrariar, sin debida justificación, las prescripciones y dictámenes médicos*”.

<sup>31</sup> Escrito de contestación en el marco del procedimiento de visto bueno. *Ibíd*em, cuerpo VII- parte I, fjs. 644 a 653.

<sup>32</sup> Diligencia de investigación del trámite de visto bueno N.º 275754. *Ibíd*em, fjs. 666 a 676.

<sup>33</sup> Resolución de visto bueno de 16 de diciembre de 2018. *Ibíd*em, fjs. 680 a 683 y vta.

(art. 35, CRE), a la estabilidad laboral reforzada<sup>34</sup>, a la integridad personal y una vida libre de violencia (art. 66.3.(a) y (b), CRE), como garantía de la dignidad humana, debido a que fue víctima de actos de acoso laboral y discriminación en razón de su discapacidad, lo cual constituye violencia en el ámbito laboral. Al respecto, manifestó:

**17.1.** Que se vulneraron sus derechos a la igualdad y no discriminación así como a una vida libre de violencia por las siguientes razones:

**17.1.1.** A partir de octubre de 2016, fecha en que Ximena Ávila fue nombrada gerente de la compañía, el accionante fue víctima de acoso laboral y discriminación; de forma que, pese a que se conocía de su discapacidad visual, le asignaron funciones que no consideraron esta condición, de forma que desarrollaba un trabajo que le obligaba a permanecer frente al computador aproximadamente un 70% del tiempo, siendo que antes, desempeñaba funciones de carácter operativo, *“por las cuales se mantenía en movimiento, no escritorio”*.

**17.1.2.** Presentó dos denuncias en la Dirección Provincial de Trabajo del Azuay, la cual se habría limitado a convocar a audiencias, sin resultado alguno; lo que habría permitido que continúe el acoso laboral y actos discriminatorios por parte de la compañía; en cuyo marco se le continuaron asignando actividades *“no acordes con su discapacidad con el fin de obligarlo a renunciar”*.

**17.2.** Que, se vulneró su derecho a la integridad física y psicológica porque habría sido diagnosticado con túnel carpiano y deterioro en su salud emocional, provocados por estrés laboral, los cuales antes no había presentado, en virtud de lo cual, tuvo que solicitar reposos. En este sentido, a la fecha de la demanda, las actuaciones de la compañía le *“han provocado un estado de lesión física permanente (...), afectando por tanto su vida digna y proyecto de vida”*, pues no se tomó en cuenta su estado de salud y condición de discapacidad.

**17.3.** Que se vulneró su derecho al trabajo, en relación con la estabilidad laboral reforzada, porque tuvo que ser intervenido por su problema en el túnel carpiano y la compañía solicitó el visto bueno, argumentando que el accionante habría roto *“su reposo absoluto, al llegar a la empresa a dejar unas planillas del IESS”*, cuando fue el mismo empleador el que solicitó estas planillas; lo que constituye un acto de engaño. En esta línea, el visto bueno concedido por el MDT *“no es otra cosa que el producto de la OMISIÓN de la Dirección Regional del Trabajo del Azuay, quien tenía (...) la obligación de precautelar que las personas con discapacidad no sean discriminadas ni hostigadas en el ámbito laboral, así como adoptar las medidas necesarias y tendientes a garantizar la condición de continuidad laboral y no lo contrario”*.

---

<sup>34</sup> El accionante alegó este derecho con base en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC de la Corte Constitucional.

**17.4.** Como medidas de reparación solicita que: la compañía lo indemnice; tanto la DRT del Azuay, como la compañía, le ofrezcan disculpas públicas a través de un medio de comunicación de amplia circulación; y se inicien las investigaciones administrativas que correspondan a fin de determinar la responsabilidad de los servidores que incurrieron en las vulneraciones de derechos.

***B.c. Fundamentos de la parte accionada***<sup>35</sup>

- 18.** La compañía accionada sostuvo que el acoso laboral se encuentra previsto en el Código de Trabajo como causal para dar por terminada la relación laboral; por lo que existe un mecanismo efectivo de carácter ordinario. Asimismo, que la pretensión del accionante es que se declare la vulneración de un derecho, que le genere una indemnización por una lesión física permanente, por lo que no es objeto de una acción de protección.
- 19.** Que el accionante tenía problemas de salud anteriores al tiempo en que Ximena Vidal haya asumido la gerencia. Por otra parte, manifiesta que el accionante se negó a ser valorado por personal de salud ocupacional de la empresa, así como a indicar las actividades que realizaba, por lo que fue imposible realizar la valoración. En esta línea, solicita que la acción se declare improcedente, y afirma que la empresa no incurrió en actos de discriminación.
- 20.** Por su parte el señor Juan Pablo Merchán, asesor jurídico del MDT, indica que el presente no es objeto de acción de protección porque existen vías ordinarias con un procedimiento específico ante el MDT o jueces del trabajo; y que no hubo ninguna omisión del Director del Trabajo, pues si se realizó una petición al inspector de trabajo, no corresponde se demande al director. De igual forma que, el trámite ante el inspector de trabajo fue una solicitud de comparecencia, la cual es únicamente para llegar a acuerdos y cada trámite administrativo tiene su requisito y su forma de resolución.

**C. Proceso de revisión N.º 1480-20-JP (también, “caso C”)**

***C.a. Reseña del caso***

- 21.** Este caso se refiere a la acción de protección N.º 01333-2020-01050, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 4 de marzo de 2021<sup>36</sup>. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión del caso N.º 986-19-JP el 5 de julio de 2021.
- 22.** La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 13 de febrero de 2020<sup>37</sup>, por Natali Bersabé Andrade Villalta (también, “la accionante”) en contra de Paúl Edmundo Delgado Palacios, en su calidad de Comandante General de la Guardia

---

<sup>35</sup> Audiencia oral y pública. Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca, cuerpo VIII, fjs. 800 a 803.

<sup>36</sup> Oficio N.º 35-2021-SL de 04 de marzo de 2021. Expediente constitucional de la causa N.º 1480-20-JP, fj. 15.

<sup>37</sup> Demanda de acción de protección. *Ibidem*, fj. 32 a 38 y fjs vtas.

Ciudadana del Gobierno Autónomo Descentralizado (también, “GAD”) del cantón Cuenca. En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a que autoridades de la institución habrían incurrido en actos de acoso laboral, el que se habría manifestado, entre otras cosas, en un cambio administrativo.

23. El 6 de marzo de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca expidió sentencia de primera instancia, en la que aceptó la acción planteada<sup>38</sup>. Frente a ello, la Procuraduría General del Estado y la accionante interpusieron recurso de apelación.
24. El 27 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay expidió sentencia<sup>39</sup>, en la que rechazó el recurso de apelación presentado por la Procuraduría General del Estado y aceptó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la accionante<sup>40</sup>.
25. Los hechos probados del caso son los siguientes:

25.1. El 17 de enero de 2017, la accionante ingresó a laborar en la Guardia Ciudadana de Cuenca, mediante contrato de servicios ocasionales. Tras haber ganado el concurso de méritos y oposición, el 10 de octubre de 2018, se titularizó en el puesto de “contadora”<sup>41</sup> de la referida institución.

25.2. El 16 de enero de 2020, el Dr. Wilson Cajamarca, Mgs. en salud ocupacional y seguridad del trabajo, certificó que la accionante presenta lo siguiente:

*cuadro compatible con problemas relacionados con el desgaste profesional más trastorno de ansiedad generalizada CIE10.- Z730-F411 con situación más desfavorable en las dimensiones de exigencias cuantitativas doble presencia, exigencias emocionales, ritmo de trabajo, influencia, sentido de trabajo, inseguridad sobre el empleo, confianza*

---

<sup>38</sup> En la sentencia, se consideró que el GAD no había capacitado a la accionante para el desempeño de sus funciones como analista de transporte, lo que generó un cuadro de ansiedad y estrés; y se dispuso, como medida de reparación, que se capacite a la accionante para el desempeño de dicho cargo hasta que sea reintegrada a su cargo como contadora. Se declaró la vulneración del derecho al trabajo en relación con el desempeño de un trabajo saludable, establecido en el artículo 33 de la Constitución, en concordancia con el artículo 66. 3.(a) *ibídem*, en relación con la integridad psíquica.

<sup>39</sup> En tal virtud, la Sala dispuso que la accionante sea reintegrada inmediatamente al cargo de contadora administrativa financiera de la Guardia Ciudadana y que se dé cumplimiento al acta de la reunión de 27 de enero de 2020, para precautelar la salud de la accionante y que sus “funciones las realice en un espacio y ambiente en donde se respete su dignidad y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

<sup>40</sup> Según señala en su escrito, la accionante interpuso recurso de apelación debido a que en primera instancia se concluyó la vulneración de derechos por estrés laboral y, a decir de la accionante, había “persistentes conductas de acción y omisión de violencia en contra de la accionante”. Asimismo, indica que las medidas de reparación, alega que no suspenden la vulneración del derecho, sino que “el señor juez pretende que se mantenga la vulneración durante nueve meses y revictimizando a la accionante frente a la violencia impuesta en su contra”.

<sup>41</sup> Acción de personal de nombramiento permanente, código de la acción N.º 004, 10 de octubre de 2018. Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca, fj. 9 y 10.

*vertical, justicia y calidad de liderazgo. Condiciones que son riesgo para la salud de la paciente<sup>42</sup>.*

**25.3.** El 16 de enero de 2020<sup>43</sup>, la accionante puso en conocimiento del Comandante el resultado de la evaluación psicológica<sup>44</sup> realizada por Wilson Pillaga, psicólogo clínico del Centro de Emergencias del IESS, el 10 de enero de 2020. En esta evaluación, estableció la existencia de “*problemas relacionados con desavenencias con el jefe y los compañeros Z 564. Trastorno de ansiedad generalizada Z 564. Otros síntomas y signos que involucran el estado emocional R 458*”. Asimismo, el psicólogo clínico recomendó que “[s]e dé la búsqueda de un cambio de espacio físico o la unidad administrativa laboral como para mejorar sintomatología psicológica y médica”. En este escrito, la servidora también informó sobre un hostigamiento del que era sujeto, al siguiente tenor:

*señor Comandante, sucede que a partir de Agosto de 2019, vengo sufriendo una grave situación personal de hostigamiento que -podría considerarse inclusive como acoso laboral y violencia psicológica por parte del Director de Talento Humano y la actual Directora Financiera; lo cual me ha llevado a una situación de imposibilidad de trabajo y total riesgo laboral para mi salud física y emocional, conforme se aprecia de los certificados médicos abalizados [sic] por el IESS, cuya copia acompaño (...).*

**25.4.** El 27 de enero de 2020, en la reunión<sup>45</sup> mantenida entre el Comandante y el jefe de Talento Humano, se decidió que la accionante finalice el cierre del año fiscal correspondiente al 2018 y 2019, y realizar una redistribución de funciones entre varios servidores, con el propósito de cumplir con las recomendaciones del informe psicológico, entre las cuales se encuentra la relativa a que “*se de [sic] la búsqueda de un cambio de espacio físico o la unidad administrativa laboral, para mejorar la sintomatología física y médica*”.

**25.5.** El 10 de febrero de 2020, mediante memorando N.º MEMO-UATH-0115-2020, el jefe de Talento Humano puso en conocimiento de la accionante que se resolvió el cambio administrativo a la Unidad de Transportes y se adjuntó la acción de personal<sup>46</sup>. Entre las principales funciones a desempeñar en el nuevo puesto, se encontraban las siguientes: asesorar técnicamente el área de transportes, mantenimiento, reparación y control de vehículos, motos y bicicletas; efectuar inspecciones al equipo de transportes con el objeto de verificar el estado de los mismos; elaborar términos de referencia de acuerdo con las necesidades del área;

---

<sup>42</sup> Certificado suscrito por Dr. Wilson Cajamarca, avalado por el IESS. Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca. Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca, fj. 4.

<sup>43</sup> Expediente de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca. Fj.7 y vta.

<sup>44</sup> Certificado psicológico de salud mental, suscrito por el psicólogo Wilson Pillaga el 10 de enero de 2020. Ibídem, fj. 2 y 3.

<sup>45</sup> Memorando N.º CGGCC-0044-2020 de 7 de febrero de 2020, suscrito por el Comandante General de la Guardia Ciudadana, que adjunta el acta de la reunión de 27 de enero de 2020. Ibídem fj. 10 a 15.

<sup>46</sup> Memorando N.º MEMO-UATH-0115-2020 de 10 de febrero de 2020, suscrito por Paúl Moscoso, Jefe de Talento Humano, que adjunta la acción de personal de cambio administrativo de Natali Villalta del puesto de contadora en el área Financiera a analista de transporte. Ibídem, fj. 17 a 22.

recibir, revisar y validar las órdenes de mantenimiento y reparación de unidades (vehículos, motos, bicicletas).

*C.b. Pretensiones y fundamentos de la accionante*

26. La accionante pretendía que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales a la salud (Art. 32, CRE), al trabajo (Art. 33, CRE), a desempeñar funciones públicas con base en méritos y capacidades (Art. 61.7, CRE), a la integridad personal y una vida libre de violencia (Art. 66.3.(a) y (b), CRE). Al respecto, manifestó lo siguiente:

26.1. Que, en agosto del 2019, hubo cambio de autoridades y, a partir de esa fecha la accionante habría sido víctima de violencia psicológica y acoso laboral por parte de las siguientes autoridades de la Guardia Ciudadana de Cuenca: el Director de Talento Humano, Paúl Leonardo Moscoso Paredes, y la Directora Financiera, Paulina Elizabeth Álvarez Cabrera. Esto habría provocado la vulneración de su derecho al trabajo, a la salud e integridad personal, en sus dimensiones física y psicológica.

26.2. Que, entre los actos cometidos por la institución, consta el cambio administrativo realizado a la Unidad de Transporte, sin su consentimiento y para el desempeño de funciones que no corresponden a su formación, ni el cargo del cual es titular y ganadora de concurso; así, ante la negativa de firmar la acción de personal de cambio administrativo, se le habría revocado las claves de acceso al sistema. Este acto habría provocado nuevamente su desequilibrio y afectación a su salud.

26.3. Que, en razón de lo expuesto, solicita el cese inmediato de las actuaciones y disposiciones que afectan sus derechos; que se acaten las medidas de prevención dispuestas por el IESS para garantizar un trabajo saludable; que se deje sin efecto la resolución de cambio administrativo; que se publiquen disculpas públicas; y que se disponga que el Comandante General, el Director de Talento Humano y la Directora Financiera participen de un proceso de capacitación sobre violencia psicológica laboral.

*C.c. Fundamentos de la parte accionada<sup>47</sup>*

27. En representación de Paúl Delgado Palacios, Gerónimo Ruiz Loaiza manifiesta que la Guardia Nacional se rige por la normativa del sector público y cita la siguiente: artículos 227, 233 y 234 de la Constitución, respecto a la LOSEP, los artículos 16 y 23. a), o), q) y r), así como la definición de acoso laboral, artículo 38. Realiza un recuento de los certificados médicos presentados por la servidora en distintas fechas y señala que, durante el mes de enero de 2020, la accionante se presentó a laborar únicamente ocho días laborales y los restantes tuvo reposo médico. A continuación, expone lo siguiente:

---

<sup>47</sup> Acta audiencia única de 20 de febrero de 2020. Expediente de la Unidad Judicial de Cuenca, causa N.º 01050-2020, cuerpo III, fjs. 267 a 270 y vtas.

*[l]uego de realizar un análisis de toda la relación laboral de la actora en la institución demandada, (...) haciendo un análisis de los mismos (...) [p]ide que se tenga como prueba la documentación, que se realice una inspección al lugar de trabajo, los médicos civiles comparezcan a sustentar su [sic] informes y la medio [sic] ocupacional rinda su testimonio. Por todo lo manifestado pide que se de[je] sin lugar esta demanda.*

28. Carlos Patiño Aguirre, en representación de la Procuraduría General del Estado, señaló que la accionante no especificó cuáles son los derechos que le fueron vulnerados en relación con los hechos que describe; y que el alegado acoso laboral no fue demostrado, siendo que “[e]n lo constitucional no hay asidero de este hecho de acoso”. En esta línea, concluye que la vía constitucional no es la vía adecuada en este caso; y que la demanda no es procedente debido a que no cumple con los requisitos previstos en la Constitución y la LOGJCC.

#### **D. Proceso de revisión N.º 1932-19-JP (también, “caso D”)**

##### ***D.a. Reseña del caso***

29. Este caso se refiere a la acción de protección N.º 18151-2019-00674<sup>48</sup>, cuyo expediente fue remitido a esta Corte el 15 de noviembre de 2019<sup>49</sup>. El caso fue seleccionado y acumulado al proceso de revisión del caso N.º 986-19-JP el 19 de octubre de 2020.
30. La acción de protección referida se originó en la demanda presentada, el 15 de julio de 2019<sup>50</sup>, por Julio Enrique Toscano Moya (también, “el accionante”) en contra del Consejo de la Judicatura (también, “CJ”), la Fiscalía General del Estado y la Procuraduría General del Estado. En esta acción de protección, se alegó la vulneración de derechos constitucionales debido a los actos de acoso laboral ejercidos en contra del accionante por autoridades de la entidad pública en la que trabajaba.
31. El 25 de julio de 2019, la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato expidió sentencia, en la que negó la acción de protección debido a que no encontró vulneración de derechos constitucionales. Frente a ello, el legitimado activo interpuso recurso de apelación.
32. El 6 de noviembre de 2019, la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua expidió sentencia (sentencia en revisión) en la que rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> En la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua el proceso es signado con el N.º 18112-2019-00030. Expediente de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, cuerpo VI del expediente de origen.

<sup>49</sup> Memorando N.º 025-CTSR-CCE-2020 de 10 de noviembre de 2020, en el que se entrega los expedientes de los casos seleccionados y consta la fecha de recepción del expediente de la Unidad Judicial y la Corte Provincial. Expediente Constitucional de la causa N.º 1932-19-JP, fj. 14.

<sup>50</sup> Demanda de acción de protección. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo I, fj. 4 a 10 y fjs. vtas.

<sup>51</sup> La Sala estableció que, de los hechos, no se identifica la vulneración de los derechos constitucionales alegados u otros; así, en el acápite de derechos constitucionales analiza que: “La acusación se centra en que no se han cumplido las obligaciones ético patronales por parte de la Institución (...), la que según

**33.** Los hechos probados del caso son los siguientes:

**33.1.** El accionante se desempeñó como secretario de fiscal<sup>52</sup> en la provincia de Tungurahua, desde el 9 de diciembre del 2002 hasta el 24 de febrero del 2017<sup>53</sup>, fecha en la que cesaron sus funciones en virtud de la renuncia presentada el 16 de febrero de 2017<sup>54</sup>.

**33.2.** El 22 de noviembre de 2016, en el marco del proceso disciplinario N.º MOT.0850-SNCD-2016-LR<sup>55</sup>, el Pleno del CJ resolvió “no acoger el informe motivado emitido por la Directora Provincial de Tungurahua del Consejo de la Judicatura” y “ratificar el estado de inocencia del doctor Julio Enrique Toscano Moya, por sus actuaciones como Secretario de Fiscalía de la Fiscalía Provincial de Tungurahua”.

***D.b. Pretensiones y fundamentos del accionante***

**34.** El accionante pretendía que se declare la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso (Art. 76), a la seguridad jurídica (Art. 82), a una vida libre de violencia (Art. 66.3), y al trabajo, respecto al principio de que toda persona tiene derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio que garantice su integridad (Art. 326.5). Al respecto, el accionante alegó lo siguiente:

**34.1.** Que la renuncia no tuvo el carácter de voluntario, sino que se vio obligado a presentarla por la presión que se ejerció sobre él, a través del constante acoso laboral, a pesar de que el CJ había confirmado su inocencia en el sumario administrativo; y, en la audiencia, precisó que “*las cartas de renuncia no responden a su voluntad por cuanto estaba alterado*”<sup>56</sup>. Al respecto, señala que

---

*su decir, a través de funcionarios superiores a él, ejerció acoso laboral en su contra; no obstante, esos son temas de legalidad, que deben ventilarse ante la justicia ordinaria, sin embargo, el accionante los ha relacionado con derechos constitucionales y los ha planteado como tales, cuando no lo son. El acto administrativo al que se hace referencia en la especie como violatorio de los derechos constitucionales del accionante, es la acción de personal que aceptó su renuncia, la cual por sí misma no evidencia violación de derechos constitucionales; y no corresponde a este Tribunal indagar las razones que le motivaron al recurrente a presentar su renuncia (foja 457), las que probablemente puedan ser planteadas ante la justicia ordinaria”.*

<sup>52</sup> Acción de personal N.º 354-DRH-MFG. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo II, fj. 144.

<sup>53</sup> Resolución de cesación de funciones de la Fiscalía General del Estado. Ibídem, fj. 3.

<sup>54</sup> Memorando N.º FPT-FCPA-2017-00012-M de 16 de febrero de 2017, suscrito por Julio Toscano. Ibídem, cuerpo V, fj. 434.

<sup>55</sup> Seguido por las faltas disciplinarias correspondientes a “retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado, (...) [i]ntroducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes; y, [...] [i]ntervenir en las causas que debe actuar (...), manifiesta negligencia”. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fjs. 418 a 424 y fjs. vtas.

<sup>56</sup> Acta de extracto de audiencia constitucional. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fj. 460 vta.

el 18 de noviembre de 2016, presentó un escrito al CJ, en el que manifestó que por la constante persecución tomó la decisión de renunciar a su cargo de secretario de fiscal.

- 34.2.** Que fue víctima de constante persecución y acoso laboral por parte de la Directora Provincial de Tungurahua del CJ, Linda Amanca Chiluisa, quien habría solicitado su destitución; el Fiscal Provincial de Tungurahua, José Rubén Guevara; la analista de Gestión Procesal de la Fiscalía de Tungurahua, Adelaida Palate Labre; y el analista jurídico de Gestión Procesal de la Fiscalía de Tungurahua, José Guevara Fuentes.
- 34.3.** Que el 22 de febrero del 2016, la directora provincial de Tungurahua del CJ inició un sumario administrativo en su contra, con informes que recomendaban su destitución, por infracciones disciplinarias previstas en los numerales 4,5 y 7 del artículo 109<sup>57</sup> del Código Orgánico de la Función Judicial. Este proceso le habría afectado psicológica y moralmente, por lo que tuvo que someterse a un tratamiento psicológico, *“al estar amenazado que [va] hacer [sic] destituido del cargo, de que podría ser condenado de 7 a 10 años a la cárcel, se encontraba desesperado, desorientado, acorralado y la única salida era la de renunciar al cargo”*.
- 34.4.** Que habría sido trasladado constantemente de lugar de trabajo en distintos cantones de Tungurahua, pese a que su acción de personal establecía que sus funciones las desempeñaría en la ciudad de Ambato, lo que le acarreó inestabilidad laboral. Asimismo, en la audiencia ante la Unidad Judicial, indica que *“a cada fin de mes le han molestado psicológicamente [requerimiento de informes] por parte de la funcionaria antes mencionada [Dra. Palate] [...]”*<sup>58</sup>.
- 34.5.** Que solicita como reparación integral la restitución al cargo que desempeñaba antes de ser aceptada la renuncia, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde la renuncia, el pago de costas y gastos. En apoyo de esta petición, refiere que en la sentencia N.º 010-11-SID-CC, la Corte Constitucional dispuso que el Consejo Provincial de Esmeraldas reintegre a los accionantes.

---

<sup>57</sup> COFJ, artículo 109: *“Art. 109.- INFRACCIONES GRAVISIMAS.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: (...) 4. Retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado; 5. Introducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes; (...) 7. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”*.

<sup>58</sup> Acta de extracto de audiencia constitucional. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fj. 459 vta.

*D.c. Fundamentos de la parte accionada*<sup>59</sup>

35. El CJ señaló que el accionante pretende que se deje sin efecto la acción de personal, mediante la cual se acepta el requerimiento que realizó el propio servidor público cuando presentó su renuncia voluntaria; y que no fue la entidad la que lo cesó en sus funciones, ni lo obligó de forma alguna.
36. Que, ante la comisión de presuntas faltas disciplinarias, el CJ está en la obligación de sustanciar el correspondiente procedimiento sumario, sin que esto constituya una persecución, ni una vulneración del derecho a la integridad personal o la salud; así, en el caso específico, se llevó a cabo el procedimiento en observancia del derecho al debido proceso y, al final, el Pleno del CJ resolvió no acoger el informe motivado del Director Provincial de Tungurahua del CJ; y por lo que no existió persecución alguna.
37. Que no cabe la aplicación de la sentencia N.º 010-11-SIS-CC de la Corte Constitucional que invocó el accionante porque no se trata de un caso análogo al presente; pues, en ese caso los accionantes fueron separados de la entidad, mientras en el del señor Julio Toscano no hubo vulneración de un derecho, que amerite restitución, sino que se aceptó su renuncia voluntaria.
38. No existió vulneración de derechos constitucionales y no se cumple con los requisitos que establece la LOGJCC respecto a la acción de protección, por lo que solicita que se declare improcedente la acción.
39. Vicente Altamirano Chiriboga, en representación de la Procuraduría General del Estado con sede en Riobamba, señala que no concurren los requisitos necesarios para que proceda la acción de protección, pues no se especifica cuál es el derecho constitucional vulnerado; por otra parte, no se identifica con claridad el acto u omisión de la autoridad que habría ocasionado la vulneración del derecho, ya que *“se dice que puede ser el procedimiento disciplinario sancionador en otra parte se determina o se puede llegar a presumir que es el acto voluntario de renuncia y más allá se determina que es el acoso laboral”*. En ese sentido, respecto de la renuncia, resalta que esta fue voluntaria y no responde a un acto de las autoridades; si el acto era el presunto acoso laboral, el accionante contaba con los mecanismos correspondientes *“para hacer valer su derecho y de lo que se ha desarrollado en esta audiencia no se puede determinar tampoco se ha presentado una denuncia una queja un pedido para que se analice”*<sup>60</sup>.

## II. Procedimiento en la Corte Constitucional

<sup>59</sup> Escrito de contestación del Consejo de la Judicatura en el marco de la acción de protección N.º 18151-2019-00674. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fjs. 438 a 441 y vtas.

<sup>60</sup> Acta de extracto de audiencia constitucional, 23 de julio de 2019. Expediente de la Unidad Judicial de Contravenciones con sede en el cantón Ambato, causa N.º 18151-2019-00674, cuerpo V, fjs. 459 a 462 y vtas.

40. La sustanciación de la causa N.º 986-19-JP correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 27 de mayo de 2020.
41. Las correspondientes Salas de Selección dispusieron la selección y acumulación de los casos B, C, y D al caso A, en las fechas señaladas en la reseña de cada uno de los casos materia de revisión.
42. En auto de 8 de noviembre de 2020, el juez constitucional Alí Lozada Prado avocó conocimiento de la causa N.º 986-19-JP y acumulados.
43. En la tramitación del proceso de revisión si bien la audiencia es una diligencia de formación del criterio para decidir<sup>61</sup>, en la sentencia N.º 105-10-JP/21, esta Corte estableció una excepción a esta regla de trámite, determinando que: *“cuando de las connotaciones de los hechos de las causas seleccionadas, se encuentre delimitado el alcance al que se circunscribirá la revisión y el acervo procesal resulte suficiente, se procederá a resolver por el mérito de los expedientes”*<sup>62</sup>. De la revisión de los presentes casos, esta Corte no consideró necesario convocar a las partes procesales a audiencia y, al contrario, estimó suficiente resolver los casos en mérito de los autos.
44. En sesión de 7 de diciembre de 2021, la Primera Sala de Revisión, conformada por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional el 17 de noviembre de 2021, aprobó el proyecto de sentencia propuesto por el juez sustanciador en la presente causa de revisión.

### **III. Competencia**

45. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2 numeral 3 y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones adoptadas dentro de procesos correspondientes a garantías jurisdiccionales.
46. Según lo establecido en la sentencia N.º 159-11-JH/19, la Corte expedirá jurisprudencia con efectos para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuada a este, cuando haya constatado la vulneración de derechos constitucionales cuyos efectos perduran al momento de expedir la sentencia; de no ser así, se emitirá pronunciamiento para casos posteriores y no para el que se está juzgando.<sup>63</sup>

### **IV. Planteamiento de los problemas jurídicos**

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 159-11-JH/19, párr. 10.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 105-10-JP/19, párr. 11.

<sup>63</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párrs. 9 y 11.

47. La presente sentencia de revisión examina cuatro acciones de protección, en las que las personas accionantes alegaron la vulneración de derechos constitucionales por actos de acoso laboral por parte de sus empleadores. En la causa B, el accionante es un trabajador cuya relación laboral está regulada por el Código del Trabajo (también, “CDT”); y en los casos A, C y D, el régimen aplicable es el establecido en la LOSEP debido a que las personas accionantes son servidoras públicas.
48. En los cuatro casos, se afirmó que se vulneró el derecho al trabajo. En los casos B y C, se relacionó dicha vulneración con la afectación del derecho a la salud e integridad personal; y en el C, también el derecho a desempeñar funciones públicas con base en méritos y capacidades; en los casos B, C y D, se arguyó también la vulneración del derecho a una vida libre de violencia. Por otra parte, en los casos A y D, se manifestó que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica; en el caso D, aunque se lo cita, no se formula un argumento claro al respecto; y en el caso A, se lo vincula a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.
49. Al constituir los actos de acoso laboral parte de la base fáctica de las alegaciones de vulneración de los referidos derechos constitucionales, con base en las particularidades de cada caso, se plantean los siguientes problemas jurídicos a resolver:
50. En el caso A, pese a que la accionante denunció el acoso laboral ante instancias administrativas, estas no dieron trámite a la misma de forma que exista una investigación y conclusión sobre dichos hechos. Por consiguiente, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso A, ¿se vulneró el derecho a la tutela administrativa efectiva de Yolanda Cando porque la denuncia de acoso laboral que presentó no fue tramitada con la debida diligencia?
51. En el caso B, el accionante es una persona con discapacidad visual, que alegó, entre otras cosas, la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por actos de acoso laboral, ya que le asignaron funciones diferentes, sin tener en cuenta su condición, ni adoptar las medidas adecuadas para el desempeño de las mismas, y finalmente fue desvinculado de su trabajo en el marco de un procedimiento de visto bueno planteado por la compañía accionada. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso B, ¿se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial de Juan Carlos Delgado debido a que habría sufrido actos de acoso laboral por parte de la compañía accionada por motivo de su discapacidad visual?
52. En relación con el caso C, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso C, ¿se vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante en razón de que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que causaron una afectación psicológica en ella, y que consistieron en un cambio administrativo dispuesto por las autoridades para la ocupación de un cargo que no correspondía con su formación ni con las funciones que desempeñaba en el puesto del que era titular?

53. En cuanto al caso D, el accionante alegó que la renuncia que presentó al cargo que desempeñaba como secretario de fiscal en la provincia de Tungurahua no fue voluntaria, sino que estuvo condicionada por la presión que sentía por actos de acoso laboral de los que era sujeto por parte de autoridades y personas servidoras del CJ y la Fiscalía Provincial de Tungurahua. En razón de ello, se plantea el siguiente problema jurídico: En el caso D, ¿se vulneró el derecho al trabajo del accionante en virtud que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que lo presionaron a presentar su renuncia al cargo?

### V. Consideraciones preliminares

54. En relación con el acoso laboral, la Organización Mundial de la Salud (también, “OMS”) ha manifestado lo siguiente:

*(...) es una forma de abuso del empleador que surge de comportamientos no éticos y conduce a la victimización del trabajador. Es un problema mundial creciente que en gran parte aún es ignorado y subestimado. Puede producir serias consecuencias negativas sobre la calidad de vida y la salud del individuo, principalmente en las áreas emocional, psicosomática y del comportamiento. En adición, toda la sociedad en su conjunto se convierte en víctima por el incremento de presión en los servicios de atención y de bienestar social.*<sup>64</sup>

55. Asimismo, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (también, “OIT”), se adoptó el Convenio N.º 190 sobre la violencia y el acoso<sup>65</sup>, en cuyo preámbulo se reconoce que estas prácticas “*pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, y que la violencia y el acoso son una amenaza para la igualdad de oportunidades*”; y que tales actos “*afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social*”. Este es el primer instrumento internacional que aborda el acoso laboral y fue ratificado por Ecuador el 19 de mayo de 2021<sup>66</sup>, entre otras, obligándose a “*garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces*”<sup>67</sup>.

56. Así, tanto la OMS, como la OIT, han reconocido que la violencia y acoso en el ámbito del trabajo afectan la salud psicológica de las personas trabajadoras, así como su

<sup>64</sup> OMS, Sensibilizando sobre el acoso psicológico en el trabajo, serie Protección de la Salud de Trabajadores N.º 4, 2004, pp. 4.

<sup>65</sup> OIT, Convenio sobre la Violencia y el Acoso (N.º 190), adoptado el 21 de junio de 2019 y en vigor desde el 25 de junio de 2021.

<sup>66</sup> El Art. 14.2 del Convenio establece que “*entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación*”; por lo que para Ecuador entrará en vigor a partir del 19 de mayo de 2022, sin perjuicio de su obligación general de no frustrar el objeto y fin de un tratado internacional que ha sido ratificado, previo a su entrada en vigor.

<sup>67</sup> OIT, Convenio sobre la Violencia y el Acoso, Art. 10. b). El Estado ecuatoriano debe tomar las medidas necesarias para adecuar su institucionalidad, mecanismos, entre otros, a fin de cumplir con las disposiciones de este convenio; pues, pese a que aún no entra en vigor, Ecuador adquirió dichas obligaciones en la ratificación.

dignidad. En su informe titulado “Entornos de trabajo seguros y saludables, libres de violencia y acoso”, la OIT especificó lo siguiente sobre el impacto en la salud de las personas víctimas de acoso en el ámbito del trabajo:

*Como resultado de la violencia y el acoso, las personas pueden sufrir una serie de lesiones y problemas graves de salud mental y física y pueden experimentar trastornos en el empleo y otras consecuencias sociales (...) Desde un punto de vista psicológico, las personas que sufren violencia y acoso en el trabajo pueden sufrir un trauma tan grave para su salud mental, su bienestar y su autoestima del que tal vez nunca se recuperen. Los afectados también pueden sentir tristeza, vergüenza, culpabilidad, ansiedad, depresión, desconfianza, repugnancia, incredulidad e impotencia (...). Pueden sufrir asimismo el síndrome de estrés postraumático (TEPT) y síntomas nerviosos de distinta índole (...). Otras respuestas incluyen reacciones como el shock, la desesperación, la ira, la indefensión, los problemas de sueño, la fatiga crónica y el aumento del riesgo de suicidio (...). En 2017, los resultados de una revisión sistemática de la bibliografía sobre el tema sugirieron que podrían vincularse claramente 'el acoso en el lugar de trabajo y la ideación suicida' (...) Además, si un trabajador se queja de violencia y acoso, la queja puede desencadenar represalias y reducir su bienestar profesional, psicológico y físico; sin embargo, no quejarse y soportar la violencia sin resistirse también tiene consecuencias para la salud (...)*<sup>68</sup>.

57. Por otra parte, el acoso laboral no solo afecta a las personas que de forma directa son sujetos de este, sino que también afecta su entorno y genera efectos adversos en la sociedad; *verbi gracia*, la OIT ha especificado que el acoso en el ámbito del trabajo produce una carga asociada, en el siguiente sentido:

*cabe mencionar el aumento del absentismo laboral (debido, entre otras cosas, al miedo, las enfermedades y las lesiones) y una mayor rotación de personal. Todos estos factores están vinculados a los consiguientes aumentos de los costos de contratación, incorporación y formación, así como a la desmotivación y la disminución del rendimiento y la productividad (...). En estudios recientes se ha reconocido que la exposición a la intimidación aumenta el riesgo de baja por enfermedad en más de un 60 por ciento (...). Otras repercusiones son el daño a la reputación, los procedimientos jurídicos en curso, la creación de un entorno de trabajo desagradable y el daño a las culturas organizacionales (...) tanto las víctimas como los testigos pueden verse afectados negativamente por la violencia y el acoso y, por lo tanto, verse motivados a dimitir (...).*<sup>69</sup> [énfasis añadido]

58. Al generar afectaciones en la salud de las personas trabajadoras, el acoso laboral podría crear condiciones que las exponga a un contexto de violencia que vulnere el derecho al trabajo. En este sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana consideró que “la persecución laboral constituye un caso de vulneración del derecho fundamental a gozar de un trabajo en condiciones dignas y justas”<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> OIT, Entornos de trabajo seguros y saludables, libres de violencia y acoso, Ginebra, 2020, pp. 25 y 26.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>70</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-882/06, 2006. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2006/T-882-06.htm>

59. En Ecuador, tanto la LOSEP, como el CDT incluyeron normativa relacionada con la prohibición del acoso laboral y los mecanismos de denuncia para protección de las personas servidoras públicas y trabajadoras.<sup>71</sup>
60. En esta línea, la LOSEP establece que es un derecho de las personas servidoras públicas no ser sujetos de acoso laboral<sup>72</sup> y especifica que es una forma de atentar contra los derechos humanos de la persona servidora pública. Así, el acoso laboral se define de la siguiente manera:

*Innumerado Art 24.- Definición de acoso laboral: Debe entenderse por acoso laboral todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial.*

61. El CDT define el acoso laboral<sup>73</sup> en términos similares a los de la LOSEP y lo incluye entre las prohibiciones del empleador<sup>74</sup>; adicionalmente, le dispone adoptar las medidas de prevención especificadas en su artículo 42, numeral 36<sup>75</sup>.
62. Conforme a las definiciones de la LOSEP y CDT, el acoso laboral es una relación social en que se identifican los siguientes elementos:
- i) *Sujeto activo*: La parte de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que incurre en el comportamiento de acoso.
  - ii) *Sujeto pasivo*: Una de las partes de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que sufre el comportamiento.

---

<sup>71</sup> Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para Prevenir el Acoso Laboral, Registro Oficial N.º 116 de 9 de noviembre 2017.

<sup>72</sup> LOSEP: “Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: (...) r) No ser sujeto de acoso laboral (...)”.

<sup>73</sup> CTD: “Innumerado 46.- Art. ...- Definición de acoso laboral: debe entenderse por acoso laboral todo comportamiento atentatorio a la dignidad de la persona, ejercido de forma reiterada, y potencialmente lesivo, cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento en contra de una de las partes de la relación laboral o entre trabajadores, que tenga como resultado para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral. El acoso podrá considerarse como una actuación discriminatoria cuando sea motivado por una de las razones enumeradas en el artículo 11.2 de la Constitución de la República, incluyendo la filiación sindical y gremial”.

<sup>74</sup> CDT: “Art. 44.- Prohibiciones al empleador.- Prohibese al empleador: (...) m) El cometimiento de actos de acoso laboral o la autorización de los mismos, por acción u omisión”.

<sup>75</sup> CDT: “Art. 42.- Obligaciones del empleador.- Son obligaciones del empleador: (...) 36. Implementar programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades del acoso laboral, para prevenir el cometimiento de toda forma de discriminación, hostigamiento, intimidación y perturbación que se pudiera generar en la relación laboral con los trabajadores y de éstos con el empleador”.

iii) *Características del comportamiento o acto:*

iii.1) *Naturaleza:* Es una forma de violencia que atenta contra la dignidad humana y es, actual o potencialmente, lesivo de los derechos de la persona.

iii.2) *Frecuencia:* Es realizado de forma reiterada.

iii.3) *Lugar y momento:* Cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento entre los sujetos de la relación.

iii.4) *Resultado para la persona afectada:* menoscabo, maltrato, humillación, o bien, que amenace o perjudique su situación laboral.

63. En cuanto a los mecanismos para denunciar y tramitar actos de acoso laboral, el CDT lo incorpora como causal para visto bueno<sup>76</sup>; y además, el segundo inciso del artículo innumerado posterior al 46 precisa lo siguiente sobre la valoración que debe realizar la autoridad de trabajo sobre las conductas y circunstancias que se denuncien:

*Las conductas que se denuncien como Acoso laboral serán valoradas por la autoridad de trabajo, según las circunstancias del caso, y la gravedad de las conductas denunciadas. La autoridad competente apreciará las circunstancias de acuerdo a la capacidad de estas de someter a un trabajador a presión para provocar su marginación, renuncia o abandono de su puesto de trabajo.*

64. Por su parte, la LOSEP incluye el acoso laboral como causa de destitución<sup>77</sup>, por lo que la determinación de esta falta administrativa se debe realizar a través de sumario administrativo. Tanto la resolución de visto bueno, como el sumario administrativo, pueden ser impugnados en la vía judicial ordinaria, el primero en el marco de un proceso judicial laboral; y, el segundo, en un proceso contencioso administrativo.
65. El Estado tiene una obligación de garantía de los derechos de las personas trabajadoras, siendo parte de esta obligación la prevención, también establecida en el Convenio N.º 190 de la OIT<sup>78</sup>, que próximamente entrará en vigor para Ecuador. Por tanto, es

---

<sup>76</sup> CDT: “Art. 173.- Causas para que el trabajador pueda dar por terminado el contrato.- El trabajador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, y previo visto bueno, en los casos siguientes: (...) 4. En casos de sufrir acoso laboral, cometido o permitido por acción u omisión por el empleador o empleadora o sus representantes legales”.

<sup>77</sup> LOSEP: “Art. 48.- Causales de destitución.- Son causales de destitución: (...) ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión con inclusión de toda forma de acoso laboral, a una compañera o compañero de trabajo, a un superior jerárquico mediato o inmediato o a una persona subalterna (...)”.

<sup>78</sup> OIT, Convenio N.º 190, (entrada en vigor para Ecuador el 19 de mayo de 2022): “Artículo 4 (...) 2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en: (...) b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso; c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso; d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento

indispensable que, tanto en el sector público, como en el privado, se disponga la adopción de medidas dirigidas a establecer políticas y capacitaciones sobre la prohibición de acoso laboral, así como formas de prevenir estos actos y los mecanismos de denuncia.

66. Al respecto, se observa que el CDT dispone la adopción de medidas de prevención del acoso laboral a través de la implementación de programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades de acoso laboral, lo cual no se establece en la LOSEP. Por otra parte, el 25 de noviembre de 2020, el MDT emitió el “*Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo*”<sup>79</sup> (también, “Protocolo”), que establece el procedimiento para receptar y tramitar las denuncias de acoso laboral para personas sujetas al régimen de la LOSEP y el CDT; sin embargo, en este solamente se identifica como medida de prevención la adaptación de la normativa interna conforme a los preceptos establecidos en dicho protocolo<sup>80</sup>, es decir, solo en cuanto al trámite de las denuncias.
67. Por otra parte, tanto en la definición de acoso laboral del CDT, como de la LOSEP, se determina que este puede constituir un trato discriminatorio cuando a dichos actos subyacen los motivos establecidos en el artículo 11.2 de la Constitución. En ese sentido, al conocer denuncias sobre acoso laboral en la vía administrativa, o de ser el caso en impugnaciones en la justicia ordinaria, puede ser pertinente incluir el análisis respecto de las categorías sospechosas de discriminación.
68. Conforme con lo expuesto, se concluye que el acoso laboral es una forma de violencia que estructura una relación social y que acarrea daños a bienes constitucionales como la salud y la integridad, sobre todo, de las personas trabajadoras, en cuyo caso, el acoso laboral deviene en una forma de vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas. En ese sentido, el Estado, a través de las instituciones competentes, en este caso el MDT, tiene la obligación de adoptar medidas para prevenir el acoso laboral en el ámbito público y privado, así como los mecanismos adecuados para garantizar la protección de las personas servidoras y trabajadoras en relación con dichos actos.

## VI. Resolución de los problemas jurídicos

---

*o fortalecer los mecanismos existentes; (...) g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda (...)*”.

<sup>79</sup> Acuerdo Ministerial N.º MDT-2020-244. Este protocolo no se encontraba en vigencia a la fecha en que se dieron los hechos respecto a los cuales se presentaron las demandas de acción de protección.

<sup>80</sup> Protocolo: “*Art. 4.- De la adopción de medidas de prevención.- Todas las instituciones y entidades del sector público y empleadores del sector privado deberán adaptar su normativa interna conforme a los preceptos establecidos en el presente Acuerdo Ministerial; en el “Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y/o toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo”, que se encuentra anexo al presente instrumento; y, demás lineamientos definidos por el Ministerio del Trabajo*”.

**E. Problema jurídico 1: En el caso A, ¿se vulneró el derecho a la tutela administrativa efectiva de Yolanda Cando porque la denuncia de acoso laboral que presentó no fue tramitada con la debida diligencia?**

69. Conforme se expuso en las consideraciones preliminares, se identifica que la legislación ecuatoriana prevé un procedimiento administrativo para la determinación y sanción del acoso laboral, en cuyo marco, las personas tienen derecho a la tutela administrativa efectiva. En la Constitución, este derecho se encuentra garantizado a través de los artículos 66.23<sup>81</sup> y 76<sup>82</sup>, que establecen el derecho a dirigir quejas y peticiones, así como a recibir atención y respuesta motivada, con observancia de las garantías del debido proceso en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones.
70. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también, “CADH”) reconoce, en su artículo 8, el derecho a las “garantías judiciales” y, al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (también, “Corte IDH”) ha especificado que este no se circunscribe a los procesos judiciales, así en la sentencia Montesinos Mejía Vs. Ecuador precisó lo siguiente:

*La Corte ha establecido que si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos<sup>83</sup>.*

71. En esta línea, la Corte IDH ha determinado que los Estados deben asegurar a las personas las garantías mínimas en todo procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones, incluyendo los procedimientos administrativos, según lo dejó sentado en la sentencia López y otros Vs. Argentina al siguiente tenor:

*Además, la Corte ha establecido que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso; y que el incumplimiento de una de esas garantías conlleva una violación de dicha disposición convencional. El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento*

---

<sup>81</sup> Constitución, artículo 66.23: “El derecho a dirigir quejas y peticiones individuales y colectivas a las autoridades y a recibir atención o respuestas motivadas. No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo”.

<sup>82</sup> Constitución, artículo 76: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)”.

<sup>83</sup> Corte IDH, caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C N.º 398, párr. 174.

*administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas*<sup>84</sup>. [énfasis fuera de texto]

72. Con base en lo analizado, se colige que la tutela administrativa efectiva es el derecho de las personas a que se observen y aseguren las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico en los procedimientos administrativos en los que se pueda afectar sus derechos.
73. En el caso A, se observa que la accionante presentó su denuncia de acoso laboral, ante lo cual, la inspectoría del trabajo avocó conocimiento, solicitó que se complete la denuncia, y Yolanda Cando presentó el correspondiente escrito para cumplir ese requerimiento. Al respecto, el inspector del trabajo dispuso el archivo de la denuncia bajo el argumento de que esta no había cumplido con los mismos requisitos de una demanda presentada con base en el COGEP; y no es hasta la solicitud de aclaración y ampliación de Yolanda Cando, que la autoridad precisa que, lo que en realidad requería era que se especifique si los actos denunciados correspondían a acoso o discriminación laboral. Posteriormente, la accionante presentó la denuncia a la CCENC y la entidad remitió la denuncia a distintas instancias de la Casa de la Cultura, sin que se inicie investigación alguna, hasta que finalmente esta retornó al Directorio de la CCENC, cuyo director era la misma persona denunciada.
74. Entre los argumentos de las entidades accionadas, consta que la relación laboral con la accionante se encuentra regulada por la LOSEP, por lo que la inspectoría del trabajo no habría sido competente para conocer la denuncia y que la accionante debía trasladarse de Cotopaxi a la ciudad de Quito para presentar directamente su denuncia en el MDT.
75. En relación con lo anterior, se observa que la inspectoría del trabajo puso obstáculos e impedimentos irrazonables; pues, por un lado, solicitó que la denuncia de acoso laboral cumpla con los mismos requisitos de una demanda en el marco de un proceso judicial; y luego, en la aclaración a su resolución, especificó que la denunciante era la que debía identificar si los hechos correspondían a discriminación o a acoso laboral, con lo que, además, la administración consideró equivocadamente que el acoso laboral y la discriminación son excluyentes, cuando la definición legal de acoso laboral establece que este puede constituir un acto discriminatorio, como se explicó en las consideraciones preliminares. Adicionalmente, el requerimiento de que se distinga entre denuncia de acoso laboral y denuncia por discriminación fue explicitada solamente en el momento de aclarar la resolución de la inspectoría del trabajo, pero no cuando se solicitó completar la denuncia; de modo que ese requerimiento no fue oportuno.
76. Por otro lado, no fue sino hasta las alegaciones realizadas en el marco de la acción de protección, que la inspectoría del trabajo advirtió que no era competente para dar trámite a la denuncia en referencia; solo en ahí mencionó que Yolanda Cando debió trasladarse de Cotopaxi a Quito para presentarla en el MDT.

---

<sup>84</sup> Corte IDH, caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C N.º 396, párr. 200.

77. Aunque el ordenamiento jurídico ecuatoriano, como ya se ha expuesto, prohíbe y sanciona los actos de acoso laboral, los mecanismos legales deben ser eficaces a fin de proteger el derecho al trabajo en condiciones dignas de las personas acosadas.
78. De ahí que, en relación con las denuncias de acoso laboral, es preciso que las autoridades competentes, según corresponda substanciarse con base en el CDT o la LOSEP, realicen las investigaciones, valoren los elementos probatorios, los argumentos de las partes y resuelvan con la debida diligencia, con observancia a las garantías del debido proceso; y, de ser el caso, sancionen a los responsables en caso de que se determine la vulneración del derecho de la persona trabajadora o servidora pública por dichos actos de acoso laboral<sup>85</sup>.
79. Con base en lo expuesto, se concluye que ni la CCENC, ni la inspectoría del trabajo dieron trámite a la denuncia con la debida diligencia, por lo que se vulneró el derecho de la accionante a la tutela administrativa efectiva.

**F. Problema jurídico 2: En el caso B, ¿se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial de Juan Carlos Delgado debido a que habría sufrido actos de acoso laboral por parte de la compañía accionada por motivo de su discapacidad visual?**

80. En el caso B, el empleador solicitó el visto bueno en contra del trabajador, el cual fue concedido por el inspector del trabajo; y en el marco de este procedimiento, Juan Carlos Delgado señaló que era sujeto de acoso laboral y discriminación por ser una persona con discapacidad. Así, detalló diferentes actos, como por ejemplo, que tras el cambio de administración de la compañía, se dispuso la modificación de sus funciones a otras que no consideraban su discapacidad visual, de forma que debía permanecer gran parte del tiempo frente al computador, sin las adaptaciones necesarias, así como el retiro progresivo de funciones.
81. De igual forma, Juan Carlos Delgado solicitó boletas de comparecencia ante la Inspectoría del Trabajo del Azuay para la Gerente de la compañía. Respecto de la primera boleta, solicitó una explicación de los descuentos que se le realizaron, una aclaración sobre sus funciones como administrador, denunció las persecuciones que atravesaba, y pidió que se coloquen cámaras de vigilancia no solo dirigidas a su escritorio; respecto de la segunda, manifestó que paulatinamente se le habían retirado funciones y cambiado otras, lo que se consideraría un despido intempestivo, asimismo

---

<sup>85</sup> Al referirse a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha especificado que son parte obligada “las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias en el ámbito disciplinario o en la toma de decisiones sobre derechos”. Y especificó que, “el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso)”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 108 y 113.

que se le sancionó y multó con el 10% de su remuneración por “*supuestamente-desobedecer las órdenes (...) al haber ayudado a despachar combustible*”.

82. En la demanda de acción de protección, el accionante alegó la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación por estos actos y por no haberse considerado su derecho a la protección especial, contexto en el que fue desvinculado. En relación con la demanda planteada, la parte accionada alegó que la justicia constitucional no es la vía idónea para conocer el presente caso, puesto que la justicia ordinaria establece los mecanismos para este tipo de reclamos.
83. El artículo 88 de la Constitución establece que la acción de protección en contra de una persona particular procede, entre otros supuestos, “*si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación*”. En este caso, se identifica que el accionante alegó que sufrió actos de discriminación y acoso laboral por motivo de su discapacidad; en virtud de lo cual, se considera procedente la acción de protección en contra de particulares.
84. Sobre la procedencia de la acción de protección en contra de una resolución de visto bueno, esta Corte ha especificado que la impugnación de dichas resoluciones tiene su vía en la justicia ordinaria, la que es adecuada y eficaz; sin embargo, en determinados casos, puede ser objeto de una acción de protección, según se dejó sentado al siguiente tenor:

*pueden existir controversias que tienen en su origen un conflicto laboral en el cual se ha emitido una resolución de visto bueno, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos. Esto ocurriría en casos tales como situaciones de **discriminación**, esclavitud o trabajo forzado, afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores y, en general, cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes. Es decir, cuando las pretensiones escapen de la mera determinación de haberes patrimoniales.*<sup>86</sup> [énfasis fuera de texto]

85. Sobre la discriminación, esta Corte ha especificado que constituyen categorías sospechosas de discriminación todas aquellas enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2 de la Constitución, cuando se realizan distinciones injustificadas, de forma que se menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos<sup>87</sup>. En esta línea, es una categoría sospechosa de discriminación la discapacidad visual de Juan Carlos Delgado; por lo que, con base en la citada sentencia N.º 1679-12-EP/20, se analizará una posible vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación del accionante; así como su derecho a la atención prioritaria.

---

<sup>86</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 68.

<sup>87</sup> Corte Constitucional, sentencias N.º 1-18-RC/19 y N.º 11-18-CN/19.

86. La Constitución establece que las personas con discapacidad tienen derecho a recibir atención prioritaria y especializada en el ámbito público y privado<sup>88</sup>; procurando la equiparación de oportunidades y su inclusión<sup>89</sup>. En ese sentido, prescribe que tienen derecho al trabajo en condiciones de “(...) igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades (...)”<sup>90</sup> y que se garantizará su inserción y accesibilidad<sup>91</sup>.
87. En similar sentido, el artículo 27, literal b) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de proteger el derecho al trabajo de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones y oportunidades, en este marco determina la *prohibición de acoso* al siguiente tenor:

*Proteger los derechos de las personas con discapacidad (...) a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos.*

88. De igual forma, el literal i) del artículo 27 ibídem determina que los Estados están obligados a “[v]elar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo”; y en concordancia con este artículo, el artículo 2 de la misma Convención establece sobre los ajustes razonables lo siguiente:

*Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (...)*

89. Sobre el acoso laboral y la discriminación, en la definición de acoso laboral, el CDT establece que estos actos pueden constituir un trato discriminatorio cuando se fundamenta en los motivos establecidos en el artículo 11.2 de la Constitución.
90. Esta Corte ha dejado sentado que la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación en el ámbito laboral implica también que “las personas con discapacidad (...) deben ser tratadas con respeto, disponer de espacios de trabajo seguros, limpios y accesibles de acuerdo a sus necesidades y contar con las herramientas y programas que les permitan desempeñar sus funciones adecuadamente”<sup>92</sup>. En ese sentido, en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (también, “el Comité”) ha sostenido lo siguiente:

---

<sup>88</sup> Constitución, Art. 35.

<sup>89</sup> Constitución, Art. 47, primer inciso.

<sup>90</sup> Constitución, Art. 47.5

<sup>91</sup> Constitución, Art. 330: “Se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. El Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. Se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 64-18-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 40.

*Si el propio lugar de trabajo no es accesible, las personas con discapacidad no pueden gozar de manera efectiva de sus derechos al trabajo y al empleo, establecidos en el artículo 27 de la Convención. Por consiguiente, los lugares de trabajo deben ser accesibles, como se indica de forma explícita en el artículo 9, párrafo 1 a). La negativa a adaptar el lugar de trabajo constituye un acto prohibido de discriminación por motivo de discapacidad. Aparte de la accesibilidad física del lugar de trabajo, las personas con discapacidad necesitan (...) [t]oda la información relativa al trabajo, (...) y la comunicación en el lugar de trabajo que forme parte del proceso de trabajo deben ser accesibles.<sup>93</sup>*

91. El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (también, “CDPD”) reconoce el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y ser incluidos en la sociedad. Sobre la interpretación de este artículo, el Comité ha especificado que “[v]ivir de forma independiente significa que las personas con discapacidad cuenten con todos los medios necesarios para que puedan tomar opciones y ejercer el control sobre sus vidas (...), incluidos (...) **el empleo digno**”.<sup>94</sup> [énfasis fuera del texto]

92. Como se señaló, las personas tienen derecho al trabajo en condiciones dignas y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad señala que el derecho de “no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanante de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano” y establece como obligación de los Estados adoptar:

*[m]edidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo (...), el acceso a la justicia<sup>95</sup>.*

93. Parte de la obligación de garantía del Estado, también es “prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos”<sup>96</sup>, el empleador debía adoptar medidas diferenciadas para favorecer el goce del derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para su inclusión, con igualdad de oportunidades, pues la accesibilidad supone la eliminación de obstáculos para el desempeño de funciones.

<sup>93</sup> CCDPD, Observación General N.º 2 (2014) Artículo 9: Accesibilidad, párr. 41.

<sup>94</sup> CCDPD, Observación general N.º 5 (2017) sobre el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, párr. 16.a.

<sup>95</sup> OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Art .III.

<sup>96</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos empleados de la fábrica de juego en Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 15 de julio de 2020, párr. 117.

94. En relación con el párrafo precedente, se aprecia que, pese a tener conocimiento de la discapacidad visual del accionante, la compañía accionada le asignó un trabajo de computadora, que, según el informe de nivel de riesgo del puesto de trabajo, emitido por el IESS, representaba un riesgo nivel seis y cinco. Sobre este particular, el informe puntualiza que la *“disminución de la agudeza visual”* derivaba en que Juan Carlos Delgado tenga que adoptar posturas para exigir a su cuerpo visualizar los caracteres de la pantalla; de igual forma, significaba el desarrollo *“de diferentes actividades en la computadora con mayor lentitud realizando gran esfuerzo visual”*.
95. Esta Corte observa que al accionante se le asignó una actividad laboral diferente a la que venía desempeñando en la compañía, sin tomar en cuenta las adaptaciones necesarias, lo que implicó un riesgo alto para el señor Delgado y un obstáculo para la ejecución de las funciones. La falta de adopción de estas medidas es contraria a la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y atentan contra su dignidad, al no facilitar los medios necesarios para el desarrollo de su trabajo de forma segura y accesible, colocándolo en una situación de desventaja opuesta al fomento de sus capacidades y al ejercicio de su derecho al trabajo en condiciones de dignidad, lo que constituye una práctica discriminatoria.
96. Asimismo, a dicha práctica discriminatoria se sumaban otros actos, que dieron lugar a que el accionante solicite boletas de comparecencia al inspector del trabajo en dos oportunidades, señalando que estaba siendo sujeto de hostigamiento. En ese sentido, conforme lo determina la definición de acoso laboral establecida en el artículo innumerado 46 del CDT, se observa que dicho comportamiento ocurrió en el lugar de trabajo de forma reiterada, que atentó contra la dignidad del señor Juan Carlos Delgado y fue lesivo de sus derechos fundamentales, y que produjo menoscabo en su persona y buscaba perjudicar su situación laboral; por lo que ese comportamiento constituyó acoso laboral y, a su vez, una conducta discriminatoria, ya que respondió a la discapacidad visual del accionante.
97. La Ley Orgánica de Discapacidades (también, “LOD”) establece que las personas con discapacidad tienen derecho *“a acceder a un trabajo remunerado en condiciones de igualdad y a no ser discriminadas en las prácticas relativas al empleo”*<sup>97</sup>; y reconoce su derecho a la estabilidad laboral especial en el trabajo<sup>98</sup>.
98. Respecto de la estabilidad laboral, esta Corte ha señalado que *“tiene como finalidad la protección de las personas trabajadoras frente a posibles decisiones arbitrarias que pongan en riesgo el ejercicio del derecho al trabajo y conlleva inestabilidad en la continuidad de los ingresos”*<sup>99</sup> y ha dejado sentado que todas las personas tienen derecho al trabajo; no obstante, *“debido a las dificultades que los grupos de atención prioritaria enfrentan para ejercer el derecho al trabajo, la Constitución ha contemplado formas de protección especial”*<sup>100</sup>. En esta línea, respecto a las personas

---

<sup>97</sup> LOD, artículo 45.

<sup>98</sup> LOD, artículo 51.

<sup>99</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 593-15-EP/21 de 5 de mayo de 2021, párr. 56.

<sup>100</sup> *Ibidem*, párr. 48.

con discapacidad y cuidadores sustitutos, se ha determinado que “[e]n lo concerniente al ámbito laboral, la atención prioritaria y la protección reforzada emanadas de la Constitución se materializan en la estabilidad especial en el trabajo”<sup>101</sup>.

99. Es así que la estabilidad laboral reforzada a la que tienen derecho las personas con discapacidad comporta también la protección especial en la desvinculación<sup>102</sup>. En el presente caso, no se consideró esta protección especial; de forma que el empleador presentó la solicitud de visto bueno y este fue desvinculado, en un contexto en el que fue víctima de acoso laboral, comportamiento que, además, constituyó un trato discriminatorio por motivo de su discapacidad visual. Por consiguiente, se concluye que se vulneraron los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial del accionante en el caso B.

**G. Problema jurídico 3: En el caso C, ¿se vulneró el derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante en razón de que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que causaron una afectación psicológica en ella, y que consistieron en un cambio administrativo dispuesto por las autoridades para la ocupación de un cargo que no correspondía con su formación ni con las funciones que desempeñaba en el puesto del que era titular?**

100. En el caso C, la accionante puso en conocimiento de la máxima autoridad de la Guardia Ciudadana de Cuenca los resultados de la evaluación psicológica realizada por el IESS, en la que se identificaron condiciones de riesgo para su salud por su situación laboral, y en este escrito también señaló que estaba siendo sujeto de hostigamiento por parte de las autoridades de la entidad. Las autoridades de la Guardia Ciudadana realizaron el cambio administrativo de Natali Andrade, según indican, para cumplir con las recomendaciones del psicólogo del IESS; sin embargo, la accionante manifiesta que esto forma parte de los actos de acoso laboral por parte de la institución, debido a que el cambio administrativo se dio para el desarrollo de actividades que no estaban relacionadas con su perfil como contadora, ya que correspondían al cargo de analista de la Unidad de Transporte.

101. Como se señaló en el acápite de cuestiones previas, la legislación vigente prevé mecanismos administrativos y de impugnación en la vía judicial para investigar y, de ser el caso, sancionar el acoso laboral. No obstante, en la sentencia N.º 178-19-JP/21, esta Corte determinó que “la acción de protección procede en la medida en que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado”<sup>103</sup>; en virtud de lo cual, a continuación se realizará el correspondiente análisis.

<sup>101</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 689-19-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 35.

<sup>102</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1156-16-EP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 20.

<sup>103</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 178-19-JP/21 de 22 de octubre de 2021, párr. 46.

- 102.** El artículo 66.3.b)<sup>104</sup> de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la integridad personal, que incluye la adopción de medidas por parte del Estado para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia tanto en el ámbito público como privado. En relación con el derecho al trabajo, el artículo 33<sup>105</sup> ibídem determina que este es fuente de realización personal y que, entre otras, el Estado debe garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad, así como el desempeño de un trabajo saludable. Asimismo, entre los principios en los que se sustenta este derecho, determina que “[t]oda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar (...)”<sup>106</sup>.
- 103.** En el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores de la OIT<sup>107</sup>, se estableció que el “*término salud, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud*”.
- 104.** En el informe realizado por el psicólogo del IESS, Wilson Pillaga, se estableció que la accionante tenía “*problemas relacionados con desavenencias con el jefe y los compañeros Z 564. Trastorno de ansiedad generalizada Z 564. Otros síntomas y signos que involucran el estado emocional*”. La accionante puso este informe en conocimiento de la máxima autoridad de la institución; sin embargo, las acciones sucesivas adoptadas devinieron en un nuevo daño, al realizar el cambio administrativo para el desempeño de funciones no relacionadas con aquellas para las que la accionante ganó el concurso de méritos y oposición. De manera que la práctica de cambios administrativos en estas condiciones podría ser sospechosa de formar parte de actos de acoso laboral reiterados, que como resultado perjudica la situación laboral de la persona servidora pública, según señala la definición de acoso laboral establecida en la LOSEP; de ahí la importancia de que estos sean investigados.
- 105.** Es así que, en este caso, se observa que la máxima autoridad de la institución tuvo conocimiento de la situación de la accionante; no obstante, no se puso a disposición de la misma los mecanismos para tratar los actos de acoso laboral; y a más de la reunión realizada, no se tomó en consideración el contenido del informe y la condición psicológica de la accionante, lo que resultó en un cambio administrativo efectuado en los términos antes referidos. Cabe considerar que el hecho de que no se oriente a las personas trabajadoras y servidoras públicas sobre los procedimientos para denunciar los casos de acoso laboral, o que habiendo puesto la denuncia no se dé trámite a esta con la debida diligencia, las expone a incertidumbre sobre su situación y podría ahondar su

---

<sup>104</sup> Constitución: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia (...)”.

<sup>105</sup> Constitución: “Art. 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

<sup>106</sup> Constitución, Art. 365.5.

<sup>107</sup> OIT, Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores (N.º155), adoptado el 22 de junio de 1981.

condición psicológica; pues, como lo ha señalado la OIT, “*si un trabajador se queja de violencia y acoso, la queja puede desencadenar represalias y reducir su bienestar profesional, psicológico y físico*”<sup>108</sup>; por tanto, esto genera una afectación al derecho al trabajo en condiciones dignas.

**106.** En el caso C, pese a que la accionante alegó que era sujeto de acoso laboral, de los méritos del caso, no se identifica el ejercicio de actos reiterados, que aunados al cambio administrativo permitan concluir que hubo una relación de acoso de conformidad con el artículo innumerado 24 de la LOSEP. Sin embargo, esta Corte observa que el IESS determinó una afectación psicológica vinculada con su situación laboral; y que el cambio administrativo que se realizó posteriormente, resultó lesivo para la accionante, al haberle ubicado en un cargo que no correspondía con su formación de contadora, ni estaba relacionado con las funciones del puesto del que era titular; en virtud de ello, se concluye que se vulneró el derecho de la accionante al trabajo en condiciones dignas y que la acción de protección es procedente.

**H. Problema jurídico 4: En el caso D, ¿se vulneró el derecho al trabajo del accionante en virtud que habría sido sujeto de actos de acoso laboral que lo presionaron a presentar su renuncia al cargo?**

**107.** En el presente caso, Julio Toscano presentó su renuncia al cargo que desempeñaba como secretario de fiscal de la provincia de Tungurahua y sus funciones cesaron el 24 de febrero de 2017. El accionante afirma que la renuncia que presentó no fue voluntaria, sino que fue el resultado de la presión que sufrió al ser víctima de acoso laboral por parte de autoridades del CJ de Tungurahua y servidores de la Fiscalía Provincial de Tungurahua; así, en la audiencia de la acción de protección, manifestó que “*las cartas de renuncia no responden a su voluntad por cuanto estaba alterado*”. En ese sentido, solicita que se deje sin efecto la acción de personal en la que se determina el cese de funciones como consecuencia de la aceptación de su renuncia, se lo restituya al cargo que desempeñaba y se le reconozcan las remuneraciones que dejó de percibir por haber renunciado.

**108.** Como se expuso en el caso previo, en la sentencia N.º 178-19-JP/21, esta Corte determinó que la acción de protección procede cuando se verifica la vulneración de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial adecuado y efectivo para proteger dichos derechos; por lo que, a continuación, se analizará la posible vulneración de derechos constitucionales del accionante en relación con las alegaciones de acoso laboral.

**109.** El 22 de noviembre de 2016, el Pleno del CJ resolvió ratificar el estado de inocencia de Julio Toscano, en el marco del proceso disciplinario N.º MOT.0850-SNCD-2016-LR, que se seguía en su contra. Al respecto, Julio Toscano sostiene que el sumario administrativo seguido en su contra constituyó acoso laboral; y que dicho procedimiento le generó afectaciones morales y psicológicas, pues la consecuencia de este podía ser la

---

<sup>108</sup> OIT, Entornos de trabajo seguros y saludables, libres de violencia y acoso, Ginebra, 2020, p. 26.

destitución del cargo; además de la posible responsabilidad penal que le hubiese acarreado sino se hubiera ratificado su inocencia. Adicionalmente, en la audiencia de la acción de protección, refirió que también considera como actos de acoso que “*a cada fin de mes le han molestado psicológicamente (requerimiento de informes)*”.

**110.** Por su parte, el CJ especificó que, ante presuntas faltas disciplinarias, dicha entidad está en la obligación de sustanciar el correspondiente procedimiento sumario, sin que esto constituya una persecución, ni una vulneración de derechos; así, señala que, en el caso específico, se llevó a cabo el procedimiento en observancia del derecho al debido proceso y, al final, el Pleno del CJ resolvió no acoger el informe motivado del Director Provincial de Tungurahua del CJ; y no existió persecución alguna. Asimismo, que no se afectaron sus derechos puesto que no fue la entidad la que lo cesó en sus funciones, sino que simplemente fue aceptada la renuncia voluntariamente presentada por el accionante, sin que le hayan obligado de forma alguna. Por otra parte, la PGE sostuvo que no se identifica la acción u omisión de la autoridad, ya que se hace referencia al sumario administrativo y en otro momento al acto administrativo de aceptación de la renuncia voluntaria.

**111.** Conforme se refirió previamente, la LOSEP establece que el acoso laboral presupone que se haya dado un comportamiento atentatorio de la dignidad de la persona servidora pública, que este se haya ejercido de forma reiterada, que sea lesivo, y que tenga como resultado “*para la persona afectada su menoscabo, maltrato, humillación, o bien que amenace o perjudique su situación laboral*”.

**112.** De lo expuesto, se identifican tres momentos que el accionante relaciona con actos de acoso laboral; el primero, es el sumario administrativo iniciado en su contra; el segundo es la solicitud de informes mensuales; y el tercero, la renuncia a su cargo – supuestamente– como resultado del acoso. Conforme a la referida definición de acoso laboral, no se advierte la existencia de actos reiterados atentatorios a la dignidad del accionante; y, en relación con el acto que habría constituido el acoso laboral, en este caso el sumario administrativo, del análisis del expediente del caso, se observa que este se desarrolló según el procedimiento previsto para el efecto y, finalmente, el Pleno del CJ resolvió ratificar el estado de inocencia del hoy accionante. En cuanto a la solicitud mensual de informes, el artículo 22.b) e i) de la LOSEP<sup>109</sup> establece la obligación de las personas servidoras públicas de “*cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto*” y “*cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional [...]*”; y al respecto, se aprecia que la solicitud de información y reporte mensual constituyen acciones propias de la gestión del puesto; por lo que no representa una forma de acoso laboral.

---

<sup>109</sup> LOSEP, artículo 22: “Deberes de las o los servidores públicos.- Son deberes de las y los servidores públicos: (...) b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades; (...) i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente”.

**113.** El inicio y desarrollo de un sumario administrativo no constituye *per se* acoso laboral, pues el objetivo de este es determinar si existió o no responsabilidad respecto del cometimiento de una infracción disciplinaria; y para que este constituya acoso laboral debe ser parte de un contexto en el que el comportamiento de las autoridades esté dirigido a atentar contra la dignidad de la persona y se entienda dentro de un conjunto de actos que se ejecutan de forma reiterada, teniendo como resultado afectaciones a derechos. En el presente caso, no se identifica que el sumario administrativo se haya desarrollado en ese contexto; y, por tanto, que la renuncia sea consecuencia del acoso laboral alegado por el accionante.

**114.** En fin, las personas servidoras públicas tienen derecho a presentar la renuncia al cargo que desempeñan y dar por finalizada la relación laboral con la entidad en la que presten sus servicios, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Constitución, que garantiza el derecho de las personas al desempeño de un trabajo libremente escogido y aceptado. Por lo que, al no haberse establecido que el sumario administrativo haya constituido un acto de acoso laboral y que la renuncia hubiese sido efecto de este, se concluye que no hubo una vulneración del derecho constitucional al trabajo de Julio Toscano.

## VII. Conclusiones

**115.** En razón de lo expuesto y de conformidad con la atribución establecida en el artículo 436.6 de la Constitución de la República, esta Corte reitera los principales criterios vertidos en esta sentencia y en los que se basa la resolución de los casos en revisión:

- a) El acoso laboral es una forma de violencia que estructura una relación social y acarrea daños a bienes constitucionales como la salud y la integridad, sobre todo, de las personas trabajadoras, en cuyo caso, el acoso laboral deviene una forma de vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas. En ese sentido, el Estado, a través de las instituciones competentes, en este caso el MDT, tiene la obligación de adoptar medidas para prevenir el acoso laboral en el ámbito público y privado, así como los mecanismos adecuados para garantizar la protección de las personas servidoras y trabajadoras en relación con dichos actos.
- b) Conforme a las definiciones establecidas en la LOSEP y el CDT, el acoso laboral es una relación social en que se identifican los siguientes elementos:
  - i) *Sujeto activo*: La parte de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que incurre en el comportamiento de acoso.
  - ii) *Sujeto pasivo*: Una de las partes de la relación laboral o persona trabajadora/servidora que sufre el comportamiento.
  - iii) *Características del comportamiento o acto*:
    - iii.1) *Naturaleza*: Es una forma de violencia que atenta contra la dignidad humana y es, actual o potencialmente, lesivo de los derechos de la persona.

- iii.2) *Frecuencia*: Es realizado de forma reiterada.
- iii.3) *Lugar y momento*: Cometido en el lugar de trabajo o en cualquier momento entre los sujetos de la relación.
- iii.4) *Resultado para la persona afectada*: menoscabo, maltrato, humillación, o bien, que amenace o perjudique su situación laboral.
- c) El acoso laboral puede constituir un trato discriminatorio cuando a dichos actos subyacen los motivos establecidos en el artículo 11.2 de la Constitución. En ese sentido, al conocer denuncias sobre acoso laboral en la vía administrativa, o de ser el caso en impugnaciones en la justicia ordinaria, puede ser pertinente incluir el análisis respecto de categorías sospechosas de discriminación.
- d) La legislación ecuatoriana prevé un procedimiento administrativo para la determinación y sanción del acoso laboral, en cuyo marco las personas tienen derecho a la tutela administrativa efectiva, que es el derecho de las personas a que se observen y aseguren las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico en los procedimientos administrativos en los que se pueda afectar sus derechos.
- e) En relación con las denuncias de acoso laboral, es preciso que las autoridades competentes, según corresponda substanciarse con base en el CDT o la LOSEP, realicen las investigaciones, valoren las pruebas aportadas, los argumentos de las partes y resuelvan con la debida diligencia, con observancia a las garantías del debido proceso; y, de ser el caso, sancionen a los responsables de determinarse la vulneración del derecho de la persona trabajadora o servidora pública por dichos actos de acoso laboral.
- f) El CDT incluye entre las causas de visto bueno el acoso laboral y sobre la procedencia de la acción de protección en contra de una resolución de visto bueno, esta Corte ha especificado que la impugnación de dichas resoluciones tiene su vía en la justicia ordinaria, la que es adecuada y eficaz; sin embargo, en determinados casos, como aquellos de discriminación –el acoso laboral puede constituir un trato discriminatorio, como ya se ha dicho– por lo que podría ser procedente la acción de protección.
- g) La LOSEP incluye el acoso laboral como causal de destitución, cuya determinación es objeto de un procedimiento administrativo y, de impugnarse la resolución emitida en el marco del sumario administrativo, esta tiene su vía en la justicia ordinaria. Sin embargo, conforme a la sentencia N.º 178-19-JP/21 de la Corte Constitucional, la acción de protección sería procedente en la medida que se verifique una real afectación de derechos constitucionales y no exista otro mecanismo judicial que sea adecuado y efectivo para proteger el derecho violado, como por ejemplo, frente a los hechos relativos al caso A.
- h) En relación con el derecho al trabajo en condiciones dignas de las personas con discapacidad, las personas empleadoras deben adoptar medidas diferenciadas para favorecer el goce del derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y

condiciones para su inclusión, con igualdad de oportunidades, siendo que la accesibilidad supone la eliminación de obstáculos para el desempeño de funciones.

- i) Las personas con discapacidad tienen derecho a la estabilidad laboral reforzada, lo que también comporta la protección especial en la desvinculación.
- j) El inicio y desarrollo de un sumario administrativo no constituye *per se* acoso laboral, pues el objetivo de este es determinar si existió o no responsabilidad respecto al cometimiento de una infracción disciplinaria; y para que este constituya acoso laboral debe ser parte de un contexto en el que el comportamiento de las autoridades esté dirigido a atentar contra la dignidad de la persona y se entienda dentro de un conjunto de actos que se ejecutan de forma reiterada, teniendo como resultado afectaciones, según las señaladas como elementos del acoso laboral.

### VIII. Reparación integral

**116.** Conforme se señaló en el párrafo 46 ut supra, en la sentencia N.º 159-11-JH/19, se estableció que “la Corte expedirá jurisprudencia con efectos para el caso concreto y podrá establecer mecanismos de reparación adecuada a este, cuando haya constatado la vulneración de derechos constitucionales cuyos efectos perduran al momento de expedir la sentencia; de no ser así, se emitirá pronunciamiento para casos posteriores y no para el que se está juzgando”.

**117.** En los casos A, B y C, se concluyó la vulneración de derechos constitucionales. Al respecto, en los casos A (proceso judicial N.º 05241-2020-00009) y C (proceso judicial N.º 01333-2020-01050), se concedieron las acciones de protección planteadas; y en el caso B (proceso judicial N.º 01571-2019-01047), se negó la acción de protección. En ese sentido, se analiza lo siguiente:

#### I. Caso A:

**118.** En primera instancia se dispusieron las siguientes medidas de reparación:

- (i) Dejar sin efecto lo actuado por Stalin Garzón, Inspector del Trabajo de Cotopaxi, a partir de la providencia de 15 de julio de 2019, en la que se dispuso el archivo de la denuncia.
- (ii) *“Para poder hacer efectiva la restitución del derecho de la accionante, no se contabilizarán para efectos de caducidades y prescripción en los trámites administrativos que se activen, el tiempo transcurrido a partir del 15 de julio de 2019, hasta la fecha en [que] las partes queden notificadas”.*
- (iii) *“[...] la realización de un curso sobre Derecho Constitucional con enfoque en materia laboral dirigido a los servidores de [sic] públicos del Ministerio de Trabajo delegación Cotopaxi y Casa de la Cultura Benjamín Carrión Núcleo Cotopaxi, incluido las máximas autoridades, para lo cual al interior de dichas*

*entidades se efectuarán las correspondientes coordinaciones internas y presupuestarias, para la ejecución de dicha capacitación”.*

*(iv) “tanto el Ministerio de Trabajo delegación Cotopaxi y Casa de la Cultura Benjamín Carrión Núcleo Cotopaxi, ofrezcan una disculpa pública e institucional a Yolanda del Rocío Cando Salme”.*

**119.**En la sentencia de segunda instancia, se precisó que el MDT debía dar trámite a la denuncia presentada por Yolanda Cando Salmé, como entidad competente en relación con sumarios administrativos y el ejercicio de la acción disciplinaria.

**120.**Conforme se señaló en las pretensiones y fundamentos de la accionante, Yolanda Cando solicitó que, entre las medidas de reparación, se disponga la publicación de la sentencia, se realice un curso dirigido al MDT y la CCENC por un lapso de tres meses, y se ofrezcan disculpas públicas.

**121.**Al respecto, se aprecia que las medidas de reparación dispuestas cumplen con su propósito de reparar integralmente a Yolanda Cando atendiendo a sus pretensiones; en virtud de lo cual, se ratifica la sentencia emitida y las medidas de reparación dispuestas.

#### **J. Caso B:**

**122.**Como se señaló en las pretensiones y fundamentos del accionante en el caso B, como medidas de reparación, Juan Carlos Delgado solicitó que la compañía lo indemnice; que, tanto la DRT del Azuay, como la compañía, le ofrezcan disculpas públicas a través de un medio de comunicación de amplia circulación; y que se inicien las investigaciones administrativas que correspondan a fin de determinar la responsabilidad de los servidores que incurrieron en las vulneraciones de derechos.

**123.**En este caso, se concluyó que hubo la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como a la protección especial del accionante porque el empleador presentó la solicitud de visto bueno y este fue desvinculado, en un contexto en el que fue víctima de acoso laboral que constituyó un trato discriminatorio por motivo de su discapacidad visual. En tal virtud, se debe disponer las siguientes medidas de reparación:

**(i)** Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º 01571-2019-01047; así como la resolución de 16 de diciembre de 2018, mediante la cual se concede el visto bueno solicitado por la compañía accionada.

**(ii)** Que el MDT coordine con la compañía accionada para ofrecer disculpas públicas a Juan Carlos Delgado por la vulneración de los derechos declarados en esta sentencia. Las disculpas públicas deberán realizarse a través de medios accesibles y adecuados en relación con la discapacidad visual de Juan Carlos Delgado, con el siguiente texto:

*El MDT y la compañía Auto Servicios Vidal Gevidal y Cía. Ltda ofrecen disculpas públicas a Juan Carlos Delgado, ex trabajador de la compañía, debido a que la falta de adopción de medidas diferenciadas para favorecer el goce de su derecho al trabajo, adecuando las actividades, espacio y condiciones para su inclusión, constituyeron prácticas discriminatorias, por motivo de su discapacidad visual; lo cual, lo colocó en una situación de desventaja opuesta a la obligación de fomentar sus capacidades y el ejercicio de su derecho al trabajo en condiciones de dignidad. Asimismo, se vulneró su derecho a la estabilidad laboral reforzada y protección especial, desvinculándolo a través de un procedimiento de visto bueno en el que no se consideró el contexto de acoso laboral que constituyó un trato discriminatorio.*

(iii) Que tanto el MDT, como la compañía accionada, difundan las disculpas públicas en un lugar visible de sus sitios web institucionales por el lapso de un año.

(iv) Reparar materialmente al accionante por la vulneración de derechos declarados en la presente sentencia de conformidad con los artículos 18 de la LOGJCC; cuyo monto deberá ser calculado por el juez o jueza de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer y Familia de Cuenca que expidió sentencia dentro del proceso N.º 01571-2019-01047, de conformidad con el artículo 19 de la LOGJCC<sup>110</sup>.

**124.** Finalmente, como medida de garantía de no repetición, debe disponerse al MDT que elabore e implemente un plan de prevención del acoso laboral, tanto en el ámbito público como privado, conforme a la obligación de prevención del acoso laboral que tiene el Estado, conforme se especificó en los párrafos 65 y 66 *ut supra*. En tres meses, esta entidad deberá informar a esta Corte sobre la elaboración del plan; y deberá informar semestralmente sobre su implementación.

#### **K. Caso C:**

**125.** Natali Andrade Villalta solicitó ser reintegrada inmediatamente al cargo de contadora administrativa financiera de la Guardia Ciudadana y que se dé cumplimiento al acta de la reunión de 27 de enero de 2020, para precautelar la salud de la accionante y que, conforme a lo sugerido por el psicólogo clínico del IESS, sus “*funciones las realice en un espacio y ambiente en donde se respete su dignidad y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado*”.

**126.** Conforme se señaló en las pretensiones y fundamentos de la accionante, Natali Andrade solicitó el cese inmediato de las actuaciones y disposiciones que afectan sus derechos; que se acaten las medidas de prevención dispuestas por el IESS para garantizar un trabajo saludable; que se deje sin efecto la resolución de cambio administrativo; se publiquen disculpas públicas; y que se disponga que el Comandante General, el Director

---

<sup>110</sup> LOGJCC, artículo 19: “*Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular (...)*”.

de Talento Humano y la Directora Financiera participen de un proceso de capacitación sobre violencia psicológica laboral.

**127.** En este caso, se declaró la vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas de la accionante por la afectación psicológica y el cambio administrativo que resultó lesivo; en virtud de lo cual, se considera que las medidas dispuestas cumplen con su objetivo de reparar la vulneración del derecho referido. No obstante, se aprecia que entre las pretensiones de la accionante se solicitaba también que se publiquen disculpas públicas; por lo que debe ordenarse a la entidad que publique en su sitio web oficial, durante seis meses, el siguiente texto de disculpas públicas dirigido a Natali Andrade:

*La Guardia Ciudadana de Cuenca ofrece disculpas públicas a Natali Andrade Villalta por la vulneración de su derecho al trabajo en condiciones dignas, al haberse realizado un cambio administrativo que no considero su formación y el cargo respecto al cual tenía nombramiento, lo que resultó lesivo.*

### **IX. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Aceptar las acciones de protección planteadas por Yolanda Cando Salmé (caso A), Juan Carlos Delgado Valdivieso (caso B) y Natali Andrade Villalta (caso C).
- 2.** Declarar la vulneración del derecho de Yolanda Cando a la tutela administrativa efectiva en el caso A.
- 3.** Declarar la vulneración del derecho de Juan Carlos Delgado a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones dignas, así como del derecho a la protección especial de las personas con discapacidad en el caso B.
- 4.** Declarar la vulneración del derecho de Natali Andrade al trabajo en condiciones dignas en el caso C.
- 5.** Desestimar la acción de protección presentada por Julio Toscano Moya en el caso D.
- 6.** Ratificar las sentencias emitidas en relación con las demandas de acción de protección planteadas por Yolanda Cando Salmé, en el caso A (proceso N.º 05241-2020-00009); Natali Andrade Villalta, en el caso C (proceso N.º 01333-2020-01050); y, Julio Toscano Moya, en el caso D (proceso N.º 18151-2019-00674).
- 7.** Dejar sin efecto la sentencia emitida el 21 de junio de 2019 por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia del Azuay dentro de la acción de protección N.º

01571-2019-01047 (caso B); así como la resolución de 16 de diciembre de 2018, mediante la cual se concede el visto bueno solicitado por la compañía accionada.

8. Disponer, conforme el artículo 18 de la LOGJCC, las siguientes medidas de reparación integral:

8.1 Declarar que esta sentencia constituye una forma de reparación en sí misma.

8.2 Que el MDT elabore e implemente un plan de prevención del acoso laboral, tanto en el ámbito público como privado, conforme a la obligación de prevención del acoso laboral que tiene el Estado, conforme se especificó en los párrafos 65 y 66 *ut supra*. En tres meses, esta entidad deberá informar a esta Corte sobre la elaboración del plan; y deberá informar semestralmente sobre su implementación.

8.3 Que se cumplan las medidas de reparación dispuestas en la sección de “reparación integral” de esta sentencia y la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento de dicho cumplimiento y remita a esta Corte informes semestrales al respecto.

9. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de martes 21 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**