



Juicio No. 17295-2023-00180

**UNIDAD JUDICIAL PENAL CON SEDE EN LA PARROQUIA CARCELEN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA.** Quito,

lunes 6 de mayo del 2024, a las 17h29.

**Caso No. 17295-2023-00180**

**GARANTÍAS JURISDICCIONALES**

**CLASE: ACCIÓN DE PROTECCIÓN**

**JUEZ PONENTE: Telmo Fabián Molina Cáceres**

**ACCIONANTE: Katerine Noemi Paucar Flores**

**ACCIONADO: Consejo de la Judicatura**

### **SENTENCIA VERSIÓN SIMPLIFICADA**

**ANTECEDENTE:** La señora Katerine Noemi Paucar Flores fue objeto de supresión de su cargo como analista administrativo 3, servidor público 7, que ocupaba en el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, mediante acción de personal No. 074-2023 de 29 de noviembre de 2023 “al amparo de lo dispuesto EN EL ARTÍCULO 47 LITERAL C) DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO; EN CONCORDANCIA CON LOS ARTÍCULOS 155, 157, 287 DEL REGLAMENTO DE LA LOSEP Y, ACUERDO MINISTERIAL NRO. MDT-2020-00124. En virtud de la RESOLUCIÓN NO. SCPN-DE-AJ-040-2023 y MEMORANDO NRO. SCPN-DE-9308-2023.” Suscrita por el Crnl. Freddy Santiago Galarza Enriquez, Director Ejecutivo y Mayr. Cristian Vinicio Pruna Tapia, Jefe Departamento Administrativo y Talento Humano.

**DEMANDA:** La señora Katerine Noemi Paucar Flores presenta acción de protección ante la justicia constitucional el 12 de diciembre del 2023, al considerar que la supresión del puesto vulneró derechos constitucionales al trabajo, debido proceso, motivación, seguridad jurídica e igualdad y no discriminación, pues la supresión no se corresponde con un proceso técnico y jurídico, sino a una retaliación por haber denunciado conductas irregulares, lo que se demuestra al habersele negado las vacaciones y una denuncia presentada en su contra.

**DEFENSA:** El Servicio de Cesantía de la Policía Nacional señala que son una institución pública pero no forman parte de las instituciones previstas en el Art. 225 de la Constitución del Ecuador, que el Ministerio de Trabajo da una asistencia técnica porque el Acuerdo Ministerial 124 solo aplica para las instituciones determinadas en el Art. 225 de la

Constitución de la República del Ecuador y el Art. 3 de la Ley de Servicio Público. Ya que sus fondos provienen de los aportes de los policías y no del Estado. Que en relación a las vacaciones fueron aprobadas para todos los funcionarios para el mes de agosto del 2022, pero posteriormente la accionante pide vacaciones para fecha distinta y se le solicitó que realice todos los trámites pertinentes previos a acogerse a sus vacaciones, para no interrumpir el proceso de supresión de partidas. \_

**DECISIÓN:** El juez Telmo Molina analiza el caso y encuentra que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica y dignidad humana, por cuanto el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, previo a suprimir la partida de la accionante, debía contar con el informe motivado contemplado en el Acuerdo Ministerial MINISTERIAL NRO. MDT-2020-00124 y la supresión se da dentro del contexto de un proceso sistemático de vulneración a su dignidad humana.

### **SENTENCIA COMPLETA**

Una vez realizada la audiencia pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dicta la siguiente sentencia:

#### **PRIMERO: Competencia**

El suscrito es competente para resolver y conocer la presente acción de protección de conformidad con lo establecido en el Art. 86 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y la resolución No. 366-2015 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura publicada en el Registro Oficial, Edición Especial 416, de fecha 14 de Diciembre del 2015.

#### **SEGUNDO: Validez procesal**

En la tramitación de la presente causa no se advierte la omisión de solemnidad sustancial que influya o pueda influir en la decisión de la causa por lo que se declara su validez procesal.

#### **TERCERO: Sujetos procesales**

**Identificación de la persona accionante y afectada:** KATERINE NOEMI PAUCAR FLORES, de nacionalidad ecuatoriana portador de la cédula de ciudadanía No. 1104000243.

**Identificación de la autoridad, órgano o persona natural o jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción:** SERVICIO DE CENSANTÍA DE LA POLICÍA NACIONAL.

#### **CUARTO: La Descripción del Acto u Omisión Violatorio Del Derecho**

El acto impugnado, conforme consta en la demanda, es el siguiente: Acción de personal signada con el No. 074-2023 de 29 de noviembre de 2023, emitido por el Servicio de Cesantía

de la Policía Nacional.

### **QUINTO: Audiencia pública**

Con fechas 30 de marzo y 21 de abril del 2024, bajo la dirección de este juzgador, se realizó la audiencia pública, en la cual el accionante y accionado presentaron oralmente sus argumentos.

En lo principal, la accionante señala que la supresión de la partida de la accionante vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, pues no se observa el procedimiento previsto en los artículos 5 y 6 del Acuerdo Ministerial No. 124-2020, que exigen que se genere un formulario de auditoria y que el informe de supresión debe ser aprobado por el Ministerio de Trabajo. Que la accionante ha sido objeto de acoso y hostigamiento desde que ganó un concurso de merecimientos y oposición, pues se generó rumores de que estaba involucrada en un supuesto aumento de sueldos, situación que causó que la sancionen, conforme consta en el oficio No. 2018-473SCPNAAJ. Sanción que se da por haber puesto en conocimiento esos rumores dentro de la institución. Luego de lo cual el Servicio de Cesantía presenta una denuncia en su contra por una supuesta falsificación de documentos, oficios FPP-FPA4 4328-2020-001977 de 08 de junio del 2020. Denuncia que fue archivada por estar mal fundamentada. Hostigamiento que continua hasta días antes de su cese de funciones, pues sus vacaciones fueron negadas, conforme consta en SCPN-DE0226-2023 de 09 de noviembre del 2023, donde le informan que la negativa se debe a que se encuentra dentro de un proceso de supresión de puestos, lo cual le genera incertidumbre y presenta una consulta al Ministerio de Trabajo relacionado al proceso de supresión de puestos y la negativa de sus vacaciones. Consulta que es contestada mediante oficio No. MDTSN-2023-04820 de 27 de noviembre del 2023 y señala que en el caso de funcionario de carrera civil administrativa deben observar la LOSEP y que las vacaciones solo se pueden suspender por necesidad institucional justificada. Por lo que la supresión del puesto es el resultado de todo el acoso y hostigamiento que ha sufrido dentro de la institución, lo cual vulnera su derecho al trabajo y su derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público. Por lo que solicita se deje sin efecto la Resolución SPNDAJ-040-2023 y sus sustentos técnicos y consecuentemente la acción de personal 07423. Como reparación económica solicita el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, desde la fecha de su desvinculación y las respectivas disculpas públicas.

En lo principal, la institución accionada señala que son una institución pública pero no forman parte de las instituciones previstas en el Art. 225 de la Constitución del Ecuador, que el Ministerio de Trabajo da una asistencia técnica porque el Acuerdo Ministerial 124 solo aplica para las instituciones determinadas en el Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador y el Art. 3 de la Ley de Servicio Público. Ya que sus fondos provienen de los aportes de los policías y no del Estado. Que en relación a las vacaciones fueron aprobadas para todos los funcionarios para el mes de agosto del 2022, pero posteriormente la accionante pide vacaciones para fecha distinta y se le solicitó que realice todos los trámites pertinentes previos a acogerse a sus vacaciones, para no interrumpir el proceso de supresión de partidas. Además indica que el acto puede ser impugnado en la vía judicial

**SEXTO: FUNDAMENTOS DE HECHO.- Relación de los hechos probados relevantes para la resolución.**

**De fojas 1 (156)** Oficio No. SCPN-GA-242-2023, de fecha 11 de octubre del 2023, dirigido a Cristian Pruna Tapia, Jefe Administrativo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, por parte de Katerine Noemi Paucar Flores en la cual solicita autorización para salir de vacaciones del 06 de noviembre al 02 de diciembre del 2023, por 28 días.

**De fojas 2 (158)** a 3 Oficio No. SCPN-GA-244-2023, de fecha 01 de noviembre del 2023, dirigido a Cristian Pruna Tapia, Jefe Administrativo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, por parte de Katerine Noemi Paucar Flores en la cual insiste se atienda su solicitud autorización para salir de vacaciones del 06 de noviembre al 02 de diciembre del 2023, por 28 días.

**De fojas 4 a 5 (153 a 154)** INFORME No. SCPN-DE-0226-2023, de fecha 09 de noviembre de 2023, suscrito por Cristian Pruna Tapia, Jefe Administrativo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, dirigido a Katerine Noemi Paucar Flores en el cual señala que existiría un acuerdo verbal con la accionante respecto de su pedido de vacaciones y que la Unidad Administrativa de Talento Humano, está presta a otorgarle las vacaciones una vez que se defina un nuevo periodo y cuente con la aprobación de su jefe directo.

**De fojas 6 a 10** consulta realizada por Katerine Noemi Paucar Flores a la Dirección de Normativa del Servicio Público del Ministerio del trabajo, ingresada el 16 de noviembre del 2023.

**De fojas 11 a 13 (138 a 140)** Oficio Nro. MDT-SN-2023-0482-O, de fecha 27 de noviembre del 2023, suscrito por María Gabriela Pico Molina, Subsecretaria de Normativa del Ministerio de Trabajo, en respuesta a la consulta realizada por Katerine Noemi Paucar Flores, que en relación a la consulta realizada respecto al derecho a vacaciones durante el proceso de supresión de puestos contesta: *“Cabe indicar, que la normativa que reconoce el derecho a vacaciones y la que regula el procedimiento de supresión de puestos, no han previsto que, por motivo de supresión de puestos, se deba suspender o diferir el derecho a vacaciones. La entidad pública deberá motivar como la supresión de puestos se encuadra en el supuesto legal de suspensión de las vacaciones por razones del servicio, teniendo presente que, si la supresión es el argumento, la misma debe ejecutarse so pena de que se actúe, no conforme a un acto administrativo existente (la supresión de puesto) sino a una simple hipótesis. Peor aún, sería el argumento de la supresión de puestos del propio servidor a quien se le quiere suspender las vacaciones, ya que, de actuarse la supresión del puesto, lo que corresponde no es suspender las vacaciones sino liquidar al servidor cesado.”* Y en relación a la consulta de si el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional realiza un proceso de supresión de puestos debe cumplir con la normativa prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público, señala: *“ Como se indicó en la absolución de la primera consulta, los servidores civiles de los organismos que conforman la Policía Nacional, se encuentran sujetos al ámbito de la*

*aplicación la LOSEP, toda vez que los excluidos del mismo, por mandato expreso del artículo 3 ibídem son únicamente los servidores policiales en servicio activo. En tal sentido, en función de que la supresión de puestos es una figura que se encuentra reconocida en la LOSEP y su Reglamento General, y regulada su procedimiento de aplicación en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-0124, que posee un ámbito de aplicación o que posea servidores sujetos a dicho ámbito está obligada a observar las disposiciones normativas ahí recogidas para aquellos servidores.”*

**De fojas 14** Memorando No. SCPN-DE-9220-2023, de fecha 15 de noviembre de 2023, suscrito por Freddy Santiago Galarza Enríquez, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, a Cristian Pruna Tapia, y dirigido a Katerine Noemi Paucar Flores, en el cual se le informa: *“Con fecha 13 de noviembre de 2023, el Departamento Financiero emite certificación presupuestaria del ítem 510702 denominada supresión de puestos. En ese sentido y en virtud de que existe la disponibilidad presupuestaria se comunica que el puesto del “Analista Administrativa 3”, está contemplado dentro de la supresión de puestos del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, a efectuarse el 30 de noviembre del 2023. Por lo antes expuesto se le solicita, entregar los bienes y archivos tanto físicos como digitales bajo su responsabilidad, así también elaborar el informe de gestión con las actividades realizadas y pendientes en su periodo de gestión y la hoja de paz y salvo; dando cumplimiento a lo establecido en el Art. 110 del Reglamento de la LOSEP.”*

**De fojas 15 (104)** Acción 074-2023 de fecha 29 de noviembre de 2023, que dispone “al amparo de lo dispuesto EN EL ARTÍCULO 47 LITERAL C) DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO; EN CONCORDANCIA CON LOS ARTÍCULOS 155, 157, 287 DEL REGLAMENTO DE LA LOSEP Y, ACUERDO MINISTERIAL NRO. MDT-2020-00124. En virtud de la RESOLUCIÓN NO. SCPN-DE-AJ-040-2023 y MEMORANDO NRO. SCPN-DE-9308-2023.” Suscrita por el Crnl. Freddy Santiago Galarza Enriquez, Director Ejecutivo y Mayr. Cristian Vinicio Pruna Tapia, Jefe Departamento Administrativo y Talento Humano.

**De fojas 58 a 72** Informe Técnico para la supresión de puestos con nombramiento permanente del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional No. SCPN-DA-TH-0228-2023, de 16 de noviembre del 2023.

**De fojas 106** Oficio No. SCPN-DE-9593-2023 de fecha 29 de noviembre del 2023, suscrito por Freddy Santiago Galarza Enríquez, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, dirigido a Katerine Noemi Paucar Flores, que contiene la NOTIFICACIÓN DE CESACIÓN DE FUNCIONES POR SUPRESIÓN DE PUESTOS, de conformidad con la Resolución No. SCPN-DE-AJ-040-2023, de 28 de noviembre del 2023.

**De fojas 109 a 110** Resolución No. SCPN-DE-AJ-040-2023, de fecha 28 de noviembre del 2023, emitida por Freddy Santiago Galarza Enríquez, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, mediante la cual resuelve “Art. 1 Suprimir seis puestos de carrera del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, a partir del 30 de noviembre de

2023, según la lista adjunta. Art. 2.- Disponer a la Gestión de Talento Humano elaborar las acciones de personal de los servidores titulares de los puestos suprimidos y efectuar las notificaciones de cese de funciones. Art. 3.- Indemnizar a los servidores titulares de los puestos suprimidos conforme a los montos calculados por la Gestión de Talento Humano. Art. 4.- Disponer al Jefe Financiero efectuar los pagos de indemnizaciones a los servidores titulares de los puestos suprimidos dentro del término establecido en el Reglamento General a la LOSEP. **DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA.-** Se encarga la ejecución de la presente Resolución a la Gestión de Talento Humano y a la Gestión Financiera, dentro del ámbito de sus competencias.”

**De fojas 112 a 118** Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-0124 suscrito por el Ab. Luis Arturo Poveda Velasco, el **11 de junio del 2020**, en el que se emite el PROCEDIMIENTO PARA LA SUPRESIÓN DE PUESTOS EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO, que en su artículo 6 dispone: “*De la aprobación por parte del Ministerio del Trabajo.- Una vez que se cuente con la certificación presupuestaria emitida por la unidad financiera o a su vez el Ministerio de Economía y Finanzas emita dictamen favorable conforme el artículo 285 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, el Ministerio de Trabajo dentro del ámbito de sus competencias emitirá la resolución de aprobación de supresión de puestos, con sustento en la información remitida por parte de la institución de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente acuerdo.*”

**De fojas 120 a 134** informe técnico para la supresión de puestos con nombramiento permanente del servicio de cesantía de la policía nacional No. SCPN-DA-TH-0228-2023, de fecha **16 de noviembre del 2023**, suscrito por Cristian Vinicio Pruna Tapia, Jefe Administrativo – Sección de Talento Humano del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional.

**De fojas 136** Memorando No. SCPN-DE-9308-2023 de fecha **17 de noviembre de 2023**, suscrito por Freddy Santiago Galarza Enríquez, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, mediante el cual: “Autoriza la supresión de los seis (06) puestos”

**De fojas 142** Oficio No. 2018-473-SCPN-AJ, de **fecha 07 de mayo del 2018**, suscrito por Diego Armando Fraga Cárdenas, Director de Asesoría Jurídica del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, y dirigido a Maria Fernanda Tamayo, Presidenta de la Junta Directiva del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, en el cual se emite un criterio jurídico en relación a un escrito presentado por 6 funcionarios civiles el 19 de marzo del 2018, a saber: Ing. María Belén Amores, Ing. María Fernanda Ramírez Checa, **Ing. Katerine Noemí Paucar**, Ing. Jessica Karina Toscano, Ing. Maritza Janet Burgos Estacio y Psic. Juan Gabriel Ortiz Calderón, quienes solicitan se tome correctivos en contra de funcionarios involucrados en el pedido reiterado y persecutorio de información relacionada a un supuesto incremento salarial, lo cual estaría generando un ambiente laboral hostil. Ante lo cual el criterio es el siguiente: “4.1.- Con los antecedentes expuestos la Dirección de Asesoría considera que el accionar de la Junta Directiva, La Comisión Fiscalizadora y el Departamento Financiero y departamentos que la conforman, han actuado con transparencia y objetividad, apegados al marco legal de

sus competencias, pues no se evidencia el detrimento o menoscabo de derechos, pues están en la potestad legal de solicitar cuanta información requieran, de uno o varios servidores civiles o policiales de forma separada o al mismo tiempo, con fines de conocer, transparentar o cualquiera de los fines que en el marco de la legalidad la Institución considere. 4.2.- Por el momento procesal administrativo y al estar involucrado parte del personal de Talento Humano es legal y procedente que el presente informe jurídico sirva de antecedente a fin de determinar sanciones de ser el caso considere imponer la Junta Directiva, a los 7 servidores públicos referidos...”

**De fojas 146 a 151** la solicitud de archivo de la investigación previa iniciada en contra de KATHERINE PAUCAR FLORES, por denuncia presentada por Juan Javier Silva Carrera, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, por el presunto delito de FALSIFICACIÓN Y USO DE DOCUMENTO FALSO, mediante Oficio No. FPP-FEFP4-4328-2020-001977-O, **de 08 de junio del 2020**, suscrito por la fiscal Mariana Huilcapi Moreira, donde se motiva la petición de archivo por cuanto la conducta de la denunciante no se adecua al tipo penal de falsificación y uso doloso de documento falso.

**De fojas 252 a 253** Oficio Nro. MDT-DPASGTH-2023-0861-O, de **04 de septiembre de 2023**, suscrito por Daniel Ricardo Pichucho Ojeda Director de Planificación y Apoyo a la Gestión del Talento Humano, dirigido a Freddy Santiago Galarza Enríquez, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, mediante el cual se invita a una reunión de trabajo y absolver consultas respecto al proceso de supresión de partidas, a realizarse el 06 de septiembre del 2023, a las 10h00. Y a continuación el ACTA DE REUNIÓN.

**De fojas 342 a 347** contestación realizada por Jorge Abelardo Albornoz, Director Nacional de Patrocinio, Delegado del Procurador General del Estado, en la que adjunta el pronunciamiento del Dr. Iñifgo Salvador, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO quien señala: “... el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional es una entidad de derecho público, encargada de prestar el servicio de cesantía a los miembros que se encuentren en servicio activo en la Policía Nacional a la fecha de expedición de la Ley de Fortalecimiento a los Régimenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, por lo que está sujeto al ámbito de aplicación y a los procedimientos reglados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, de fecha 28 de septiembre del 2021.

**De fojas 369 a 370** Memorando Nro. MDT-DADO-2024-0036-M, de **11 de marzo de 2024**, suscrito por Ana Lucía Arias Fernández, Directora de Análisis y Diseño Organizacional del Ministerio de Trabajo, quien señala: “... *el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, al ser parte de las entidades de derecho público creadas mediante ley, con las excepciones que establece el régimen legal vigente, es una institución que se encuentra contemplada en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador.*”

**De fojas 374** Memorando No. MDT-DPTHSP-2024-0064-M, de fecha **08 de marzo del 2024**, suscrito por Daniel Ricardo Pichucho Ojeda, Director de Planificación de Talento Humano del

Servicio Público, en el que señala: “... las asistencias técnicas brindadas por el Ministerio del Trabajo, las cuales cumplen un papel meramente de asesoría en la construcción de los instrumentos técnicos respectivos...”

**SÉPTIMO: FUNDAMENTOS DE DERECHO.- La argumentación jurídica que sustenta la Resolución.**

La Constitución en el artículo 88 establece el objeto de la Acción de protección y señala:

*“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de un particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.”*

El Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional establece:

*“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por la acciones de habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección, y extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena.”*

Precedente con carácter erga omnes N. 001-16-PJO-CC, creando la siguiente regla jurisprudencial:

*“1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto...”*

Con este antecedente, corresponde analizar la existencia de los hechos que el accionante señala y a su vez si estos provocan vulneración a sus derechos constitucionales.

En el presente caso, el accionante señala que su partida fue suprimida sin que se observe el trámite previsto por el Ministerio de Trabajo mediante Acuerdo No. MDT-2020-0124, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 1205, de 22 de octubre de 2020, ya que no contó con la resolución de aprobación por parte del Ministerio de Trabajo.

Al respecto, el Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124 establece el PROCEDIMIENTO PARA LA SUPRESIÓN DE PUESTOS EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR



PÚBLICO y en su artículo 6 dispone:

*“De la aprobación por parte del Ministerio del Trabajo.- Una vez que se cuente con la certificación presupuestaria emitida por la unidad financiera o a su vez el Ministerio de Economía y Finanzas emita dictamen favorable conforme el artículo 285 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, el Ministerio de Trabajo dentro del ámbito de sus competencias emitirá la resolución de aprobación de supresión de puestos, con sustento en la información remitida por parte de la institución de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente acuerdo.”*

Es decir, la normativa previa y pública que debía aplicarse en este procedimiento, establece que la entidad pública que realiza el proceso de supresión de puestos, debe obtener una resolución de aprobación de supresión de puestos, emitida por el Ministerio de Trabajo. No obstante, dentro del proceso en el que se suprimió la partida de la accionante, la entidad accionada no solicitó al Ministerio de Trabajo se emita dicha resolución y aprobó por sí misma dicha supresión, a través de su Director Ejecutivo, Freddy Santiago Galarza Enríquez, mediante Memorando No. SCPN-DE-9308-2023 de fecha **17 de noviembre de 2023**, limitando al Ministerio de Trabajo a un rol de mero consultor jurídico.

De manera que, se ha podido verificar que los hechos demandados son reales, por lo que corresponde analizar si los mismos han vulnerado los derechos del accionante. Para lo cual nos planteamos las siguientes interrogantes:

**Primer cargo de vulneración de derechos ¿La supresión de la partida de la accionante vulneró su a la seguridad jurídica?**

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 82 dispone: *“el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*.

En relación a la seguridad jurídica la Corte Constitucional del Ecuador dice lo siguiente:

*“La Corte ha señalado que la seguridad jurídica debe ser entendida como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. También ha manifestado que se debe verificar que, en el caso de incumplimiento al orden jurídico, tiene que producirse una afectación a uno o varios derechos constitucionales del accionante. Así, la mera constatación de que una norma infraconstitucional ha sido infringida, no supone per se una violación a la seguridad jurídica.”* (Sentencia 2758-18-EP/23 Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo; página 6, párrafo 22.)

En el presente caso, las normas que debían ser aplicadas por el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional para realizar el procedimiento de supresión de puesto están en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124, que en su artículo 6 exige la emisión de una resolución de

aprobación por parte del Ministerio del Trabajo, resolución que nunca fue solicitada por la institución accionada.

Como justificación de la inexistencia de esta resolución, la defensa de la parte accionada señala que por su naturaleza no está obligada a cumplir dicha normativa, por cuanto no se financia con fondos del estado, sino con los aportes de los funcionarios policiales en servicio activo. Argumento que no se sustenta con ninguna norma o prueba. Por el contrario, existen numerosas pruebas que ratifican que la institución accionada, al ser una institución pública debe cumplir con la normativa relacionada. Así, por parte del María Gabriela Pico Molina, Subsecretaria de Normativa del Ministerio de Trabajo, en respuesta a la consulta realizada por la accionante, señala mediante oficio Nro. MDT-SN-2023-0482-O, de fecha 27 de noviembre del 2023, que la institución hoy accionada, en relación a los funcionarios civiles debe cumplir con la LOSEP y su reglamento, así como con el Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124. En el mismo sentido, consta la absolución de consulta realizada por el Procurador General del Estado, Íñigo Salvador, de fecha 28 de septiembre del 2021, que concluye que el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, debe observar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, lo cual invalida el argumento de que al financiarse con los aportes de los servidores policiales, no está obligada a observar la normativa previa, pública y clara, que regula a la entidades del estado.

En tal sentido, el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional solo podía suprimir la partida de la accionante, si previamente el Ministerio de Trabajo emitía una resolución de aprobación, De manera que, al suprimir la partida de la accionante, sin aplicar la norma prevista, inobserva el trámite correspondiente y, en consecuencia, es un acto arbitrario que vulnera el derecho seguridad jurídica.

**Ahora, ¿esta inobservancia de las reglas de trámite del proceso de supresión de partida, tiene relevancia constitucional?** Al respecto, la accionante señala vulnerado su derecho al trabajo y su derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público, pues considera que la supresión arbitraria de su partida es el resultado de un proceso de acoso y hostigamiento laboral.

Por otra parte la Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia No. 2006-14-EP/2024 ha establecido la siguiente regla jurisprudencial:

*“42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, entre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha*

determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que (al igual que con los empleados de empresas públicas y privadas), **el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor**, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que **requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen**. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso.” (El subrayado es mío)

Por su parte, en relación al acoso laboral la Corte Constitucional en Sentencia No. 986-19-JP/21 y acumulados Juez ponente: Alí Lozada Prado, nos dice:

“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.” (El subrayado es mío).

De manera que, siguiendo la jurisprudencia constitucional el acoso laboral es una forma grave de vulneración de la dignidad del trabajador, en este caso la accionante en su rol de servidora pública, por lo que se encuentra dentro de las excepciones previstas en la sentencia No. 2006-14-EP/2024. Sin embargo, la determinación del acoso laboral como lo señala la Corte Constitucional es de competencia del Ministerio del Trabajo.

No obstante, se debe señalar que la ahora accionante denunció ante las autoridades del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, pero no recibió respuesta favorable y, al contrario, el hecho de haber denunciado acoso laboral, fue contraproducente, puesto que mediante Oficio No. 2018-473-SCPN-AJ, de fecha 07 de mayo del 2018, suscrito por Diego Armando Fraga Cárdenas, Director de Asesoría Jurídica del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, y dirigido a María Fernanda Tamayo, Presidenta de la Junta Directiva del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, se negó la existencia de un acoso laboral y en contrasentido se dispuso que dicho informe sirva de base para determinar sanciones en contra de la denunciante, hoy accionante. Cuando lo que correspondía era realizar el sumario administrativo, como así lo ha reconocido la Corte Constitucional en Sentencia No. 986-19-JP/21 y acumulados:

“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.”*

De manera que, al no realizarse el sumario administrativo para determinar la existencia de un acoso laboral y, al contrario, disponer se inicien acciones disciplinarias en contra de la hoy accionante, se promovió la impunidad administrativa de estas vulneraciones de los derechos del trabajador y se intimidó a la denunciante con acciones disciplinarias en su contra. Lo que puede considerarse un caso de afectación de la dignidad de la funcionaria, puesto que no solo que no se le dio el trámite correspondiente a su denuncia, sino que la misma se tomó de base para el inicio de acciones en su contra, por lo que fue doblemente vulnerada, primero al ser víctima de un posible acoso laboral y posteriormente, al, usarse su denuncia como base para acciones disciplinarias en su contra.

Por lo que, corresponde analizar si la accionante ha sido vulnerada gravemente en su dignidad humana.

En el presente caso, la accionante como servidora pública civil se distingue *prima facie* por haber denunciado acoso laboral dentro de una institución policial, en contra de personal policial, luego de lo cual habría sido objeto de actos dirigidos a separarla de la institución. El más grave de estos actos es la denuncia por falsificación y uso doloso de documento falso, cuya investigación inició el 25 de julio del 2018, es decir, a pocos días de su denuncia por acoso laboral. Investigación penal que se terminó el 08 de junio del 2020, cuando la fiscal a cargo solicitó el archivo de la investigación, por considerar que la denunciada no cometió ningún delito. De manera que, la accionante tuvo que soportar una investigación penal por aproximadamente dos años, por un delito inexistente.

Luego de ello, con fecha 19 de julio del 2023, se inicia un proceso de supresión de puesto ocupados por personal civil con nombramiento definitivo entre los que consta el nombre de la hoy accionante. Proceso que era desconocido por la accionante, hasta que, solicitó se autoricen sus vacaciones y las mismas no son aprobadas, con la justificación de que no podía interrumpir el proceso de supresión de partidas del que estaba siendo objeto. Cuando, conforme consta en el Memorando Nro. MDT-SN-2023-0482-O, de fecha 27 de noviembre del 2023, suscrito por María Gabriela Pico Molina, Subsecretaria de Normativa del Ministerio de Trabajo, esta no es un causal de negativa de las vacaciones, por lo que, su derecho a las vacaciones fue vulnerado.

Es decir, la accionante por el hecho de haber denunciado acoso laboral, fue objeto de represalias. La primera de ella, el uso de su propia denuncia para iniciar acciones disciplinarias en su contra. La segunda, la denuncia presentada en su contra por un delito inexistente. La tercera, su inclusión en el listado de personas a quienes se les suprimirá su cargo, de manera arbitraria sin seguir el procedimiento legal preestablecido. La cuarta la negación de su derechos a vacaciones por causales no previstas en la ley. Actos que

evidentemente se dirigen a socavar su dignidad.

En relación a la dignidad humana la Corte Constitucional del Ecuador, en Sentencia No. Sentencia No. 116-12-JH/21, Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez, hace referencia lo desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia que nos dice:

*“22. En desarrollo del mencionado precepto superior, la Corte Constitucional ha señalado que la dignidad humana se debe entender bajo las siguientes dimensiones: a partir de su objeto concreto de protección y con base en su funcionalidad normativa.*

*22.1. Respecto al objeto concreto de protección, la Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura.*

*22.2. Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo.<sup>44</sup> 23. Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado.”*

En el presente caso, la reiterada vulneración de los derechos de la accionante, es una forma clara de vulnerar gravemente su dignidad humana, vulneración que inicia con represalias por haber denunciado acoso laboral, pasado por una denuncia por un delito inexistente, la negación injustificada de su derecho a las vacaciones y terminando con su separación de la institución, a través de un proceso arbitrario de supresión de partida que no cumple con los preceptos legales exigibles. Todo lo cual afecta aquel intangible que es la integridad moral de la accionante, ya que estos últimos seis años, ha tenido que sufrir procesos arbitrarios, sin que se le haya respetado su condición humana.

Por lo expuesto, al haberse suprimido la partida de la accionante, como resultado de un proceso sistemático de vulneración de su dignidad humana, requiere una respuesta urgente de la justicia constitucional, con la finalidad de que su dignidad sea restituida.

#### **OCTAVO: De la reparación integral**

A la accionante se le suprimió su partida y se le indemnizó con un valor de \$19.332,50. Por lo

que dicho valor deberá ser restituido. Para lo cual, en equidad, corresponde se descuenta el total de las remuneraciones no percibidas a partir de la fecha en que fue desvinculada de la institución, hasta el día en que sea efectivamente restituida, así como se descuenta los valores consistente en la reparación económica. El valor resultante de este descuento, deberá ser reembolsado por la accionante a la institución, mediante descuento a su sueldo, por montos que no afecten su capacidad adquisitiva, sin límite de tiempo y sin intereses. Sin perjuicio de que pueda realizar, de manera voluntaria, abonos parciales o totales.

### **NOVENO: DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, por mandato expreso de la Constitución de la República del Ecuador, este juzgador resuelve:

1. Aceptar la acción de protección
2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y dignidad humana de la accionante Katerine Noemi Paucar Flores, por parte del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, al suprimir su partida.
3. Como medidas de reparación se dispone:
  - a) Dejar sin efecto el Memorando No. SCPN-DE-9308-2023 de fecha 17 de noviembre de 2023, suscrito por Freddy Santiago Galarza Enríquez, Director Ejecutivo del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, mediante el cual: “Autoriza la supresión de los seis (06) puestos” Exclusivamente en relación al puesto de la accionante. Así como los demás actos de administración derivados de dicha autorización, exclusivamente en relación a la accionante, inclusive la acción de personal No. Acción 074-2023 de fecha 29 de noviembre de 2023.
  - b) Disponer al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional la restitución a la accionante al cargo de ANALISTA ADMINISTRATIVO 3, en un plazo máximo de 15 días.
  - c) Disponer al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional pague todos los valores concernientes al pago del IESS, durante el tiempo que la accionante fue separada de la institución, a fin de no afectar la continuidad de su carrera, para efectos de atención médica, cesantía, jubilación, etc., en el plazo máximo de 15 días.
  - c) Disponer al Servicio de Cesantía de la Policía Nacional emita disculpas públicas, a través de banner fijo en la página web institucional, en los siguientes términos: “*El Servicio de Cesantía de la Policía Nacional pide disculpas públicas a la Ing. Katerine Noemi Paucar Flores, por suprimir su partida, como resultado de un proceso sistemático de afectación a sus derechos a la seguridad jurídica y dignidad humana*”. La publicación del banner y su permanencia deberá ser justificada semanalmente ante este juzgador y en la misma se pondrá un link para acceso a esta sentencia, por lo que se dará un reporte de descargas de dicho documento.

d) Disponer la reparación económica a la accionante, que consiste en el pago por parte de la institución accionada, de gastos generados a partir de su conocimiento de que era objeto de un proceso de supresión de partida y los gastos en que incurrió por esta acción de protección, para lo cual se remitirá esta sentencia al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

e) Disponer que el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional descuente a la accionante el valor entregado por indemnización a la accionante, descontando el total de las remuneraciones no percibidas a partir de la fecha en que fue desvinculada de la institución, hasta el día en que sea efectivamente restituida. Así como, se descuente los valores resultantes de la reparación económica dispuesta en esta sentencia. El valor resultante de estos descuentos, deberá ser reembolsado por la accionante a la institución, mediante descuento a su sueldo, por montos que no afecten su capacidad adquisitiva, sin límite de tiempo y sin intereses. Sin perjuicio de que pueda realizar, de manera voluntaria, abonos parciales o totales. Esta medida no deberá considerarse condición para el reingreso de la accionante.

f) Como garantía de no repetición, la institución accionada deberá difundir esta sentencia entre todo el personal del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y deberá garantizar que la accionante no sufra ningún acto que atente contra su dignidad humana y en el caso de denunciarse actos de acoso laboral u otros deberá iniciar el proceso administrativo correspondiente en contra de los denunciados. De lo cual deberá informar a este juzgador.

4. En audiencia, el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional presentó recurso oral de apelación, por lo que remítase el expediente a la Sala de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para los fines legales consiguientes.

5. El actuario de esta judicatura cumpla con lo dispuesto en el Art. 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador. Notifíquese y cúmplase.-

**MOLINA CÁCERES TELMO FABIAN**

**JUEZ(PONENTE)**