

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 140  
28 julio 2024  
Original: español

**INFORME No. 132/24**  
**PETICIÓN 242-14**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ELAINE CHILUIZA RODRÍGUEZ DE MÁRQUEZ  
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 28 de julio de 2024.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 132/24. Petición 242-14. Admisibilidad. Elaine Chiluiza Rodríguez de Márquez. Ecuador. 28 de julio de 2024.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Elaine Chiluiza Rodríguez de Márquez
<b>Presunta víctima:</b>	Elaine Chiluiza Rodríguez de Márquez
<b>Estado denunciado:</b>	Ecuador
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>1</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>2</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	25 de febrero de 2014
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	29 de abril de 2019
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	29 de abril de 2019
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	8 de agosto de 2019
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	5 de agosto de 2020 y 3 de junio de 2024
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	31 de marzo de 2021
<b>Advertencia sobre posible archivo:</b>	14 de mayo de 2024
<b>Respuesta de la parte peticionaria ante advertencia de posible archivo:</b>	3 de junio de 2024

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de diciembre de 1977)

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí

<sup>1</sup> En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>2</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. POSICIÓN DE LAS PARTES

### *La peticionaria*

1. La señora Rodríguez de Márquez, en su condición de presunta víctima y peticionaria, denuncia que el Ministerio de Relaciones Laborales la despidió de forma discriminatoria luego de que informara a su supervisor sobre su condición de embarazo. Asimismo, sostiene que los órganos de justicia no la protegieron de manera diligente frente a tal acto.

2. Informa que el 1 de febrero de 2012 ingresó a trabajar como inspectora provincial en la Dirección Regional de Trabajo y Servicio Público de Guayas, perteneciente al Ministerio de Relaciones Laborales, mediante un contrato de servicios ocasionales suscrito de manera verbal, sin que existiera ningún documento por escrito. Señala que mientras ejercía sus funciones quedó embarazada, lo cual comunicó inmediatamente a la Unidad de Talento Humano de su institución. Sin embargo, el 29 de junio de 2012 el coordinador general administrativo financiero del Ministerio de Relaciones Laborales le notificó, mediante el memorando 1344-MRL-DATH-2012, que el plazo de su contrato vencía al día siguiente y que este no sería renovado, en los siguientes términos:

Acorde a lo determinado en el artículo 58, inciso sexto de la Ley Orgánica del Servicio Público, y de conformidad con lo dispuesto en la cláusula décima primera del Contrato de Servicios Ocasionales celebrado entre usted y esta Cartera de Estado, le recuerdo que dicho contrato tiene vigencia hasta el 30 de junio del año en curso, el mismo que no va a hacer (sic) renovado, por lo que el Ministerio de Relaciones Laborales, agradece los servicios prestados en la institución.

3. A criterio de la parte peticionaria, tal decisión constituyó un despido injustificado y discriminatorio debido a su condición de embarazo, ya que nunca suscribió por escrito ningún contrato en los términos expuestos; y, por ende, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público<sup>3</sup>, se debía presumir que su vínculo laboral estaba vigente hasta el término del ejercicio fiscal del 2012. Además, agrega que el artículo 332 de la Constitución ecuatoriana prohíbe el despido de la trabajadora asociado a su condición de gestación y/o maternidad<sup>4</sup>. A pesar de ello, indica que el Ministerio de Trabajo no le permitió defenderse o cuestionar su desvinculación mediante un procedimiento previo.

4. Afirma que el 13 de julio de 2012 presentó una acción de protección, utilizando los argumentos previamente expuestos, a efectos que se le garantice estabilidad laboral al menos durante su embarazo y periodo de lactancia. Sin embargo, recién cuatro meses más tarde, cuando ya había dado a luz, el Juzgado Quinto de Garantías Penales de Guayas desestimó su demanda, al considerar que debió haber recurrido a la vía contenciosa-administrativa dado que la acción de protección solo procede ante la inexistencia de otras vías ordinarias y adecuadas, y cuando se hayan vulnerado derechos constitucionales.

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica del Servicio Público, art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales. - La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin. La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad.

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. 332.- El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.

5. Si bien apeló esta determinación, el 28 de marzo de 2013 la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas confirmó la sentencia de primera instancia, argumentando lo siguiente:

[...] La Acción de Protección procede tal como lo establece el Art. 88 de la Constitución de la República teniendo como objetivo principal el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución; pudiéndose interponer cuando exista una vulneración de dichos derechos constitucionales, pues los operadores de justicia convertidos en Jueces Constitucionales, en mérito de la supremacía de la ley consagrados en los artículos 424, 425 y 426 de la Constitución de la República, deben actuar dentro de ese esquema, siendo que, del análisis de la presente acción se ha podido establecer que no existe ningún derecho constitucional vulnerado [...] El ordenamiento jurídico, prevé el respeto al principio de legalidad y pone a disposición del afectado el procedimiento ordinario de justicia, reservando el procedimiento especial para actos de particular gravedad que no puedan esperar el trámite ordinario [...] [E]n el presente caso se establece que no existe situación especial grave, que requiera cesar o remediar inmediatamente las consecuencias de la vulneración de normas legales [...].

6. Indica que esta resolución se notificó el 2 de abril de 2013; y que, como reacción, el 29 de abril de 2013 presentó una acción extraordinaria de protección, cuestionando la citada determinación. No obstante, el 4 de septiembre de 2013 la Corte Constitucional inadmitió la acción al considerar que los fundamentos del recurso únicamente versaban sobre la inconformidad de la recurrente con el fallo impugnado.

7. Por lo expuesto, solicita a la CIDH que admita el presente reclamo, pues el Estado habría vulnerado sus derechos como trabajadora embarazada. Afirma que nunca suscribió un contrato escrito que limitara su tiempo de contratación hasta el 30 de junio de 2012 y que, como prueba de ello, el Ministerio de Relaciones Laborales nunca aportó dicho documento durante las audiencias orales, públicas y contradictorias de su acción de protección. Alega que si bien el Estado pretende ante la CIDH justificar el plazo de terminación del contrato con base en un informe técnico del 31 de enero de 2012, este jamás fue puesto bajo su conocimiento. Finalmente cuestiona que, a pesar de lo descrito, las autoridades judiciales actuaron con negligencia, pues no analizaron ni valoraron de forma adecuada y celeridad su situación, a efectos de proteger sus derechos por su condición de mujer embarazada. Argumenta que recién obtuvo una respuesta cuando ya había dado a luz, y en la cual las autoridades se limitaron a indicar que no hubo una violación a sus derechos constitucionales sin mayor fundamentación.

*El Estado ecuatoriano*

8. Por su parte, el Estado solicita a la CIDH que declare inadmisibles esta petición, ya que la parte peticionaria la habría presentado de forma extemporánea. Precisa que a pesar de que el 2 de abril de 2013 la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas le notificó a la señora Rodríguez de Márquez el rechazo de su recurso de apelación, esta recién interpuso este reclamo internacional diez meses después, el 25 de febrero de 2014. Según Ecuador, se debe analizar el plazo de seis meses previsto en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana a partir de la notificación de esta decisión, y no de la acción extraordinaria de protección, pues esta no configura un supuesto atendible de continuidad procesal a los fines del agotamiento de los recursos internos. Detalla que dicho recurso, en un caso como este, no tenía la facultad de resolver la situación jurídica que se imputa infringida y la potestad de remediarla. Además, agrega que la acción extraordinaria de protección se presentó sin cumplir con los requisitos legales, por lo que no existía posibilidad de que la Corte entre a analizar el fondo del asunto.

9. Sin perjuicio de lo expuesto, agrega que los hechos narrados en la petición no constituyen, ni siquiera *prima facie*, eventuales violaciones a los derechos contemplados en la Convención Americana u otros tratados interamericanos. Por el contrario, argumenta que la peticionaria busca que la Comisión actúe como una cuarta instancia judicial y revise las valoraciones de hecho y de derecho realizadas por los jueces y tribunales internos que actuaron dentro de su competencia.

10. Considera que las autoridades nacionales cumplieron a cabalidad con sus obligaciones de conformidad con la normativa vigente durante el periodo comprendido entre el 1 de febrero y el 30 de junio de 2012, en el cual la señora Rodríguez de Márquez se desempeñó como servidora pública del Ministerio de

Relaciones Laborales. Precisa que el artículo 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público<sup>5</sup> establecía que era posible terminar el vínculo laboral sin la necesidad de trámite alguno al finalizar el plazo de contratación y que, con base en ello, las autoridades del referido Ministerio comunicaron a la presunta víctima que su contrato de trabajo había finalizado, sin que esto pueda calificarse como una vulneración de derechos.

11. Además, argumenta que los tribunales internos analizaron y valoraron de forma integral la defensa técnica efectuada por la parte peticionaria, durante la sustanciación del proceso tanto en primera como en segunda instancia. Destaca que las sentencias emitidas por estos órganos exponen correctamente el marco fáctico, los motivos y las normas en que se basaron los jueces para tomar cada decisión. Finalmente agrega que, en sentido similar, la Corte Constitucional explicó con claridad en su decisión que inadmitía el recurso extraordinario de protección interpuesto por la señora Rodríguez de Márquez ya que este no cumplía con los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, en consecuencia, no era posible pasar a tratar el fondo del asunto.

## VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. La Comisión observa que el reclamo principal de la parte peticionaria versa esencialmente sobre su alegado despido discriminatorio, y la consecuente supuesta falta de protección judicial. Para agotar la jurisdicción interna, la señora Rodríguez de Márquez interpuso una acción de protección y tras una decisión desfavorable por parte de la Segunda Sala de lo Penal, Colusorio y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Guayas, presentó una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, la cual este órgano también rechazó.

13. En este escenario, el Estado no cuestiona que la presunta víctima haya agotado la jurisdicción interna y únicamente plantea que la petición es extemporánea. A su criterio, el plazo de seis meses previsto en el artículo 46.1.b) de la Convención debe contarse a partir de la resolución de la acción de protección, dado que la acción extraordinaria de protección no tenía la facultad de resolver la situación jurídica que se imputa infringida y, por ende, no configuraba un supuesto atendible de continuidad procesal.

14. A pesar de lo expuesto por Ecuador, la Comisión advierte que el Estado no aporta información o argumentos más exhaustivos que permitan corroborar que, efectivamente, el uso de la acción extraordinaria de protección en un caso como el presente resultaba claramente improcedente; y, en tal sentido, no ha cumplido su carga de probar que la señora Rodríguez de Márquez haya hecho uso indebido de dicho mecanismo. Por el contrario, con base en sus precedentes<sup>6</sup>, la Comisión considera que la interposición de dicho recurso por parte de la señora Rodríguez de Márquez representó el último intento razonable para acceder a la justicia y obtener un pronunciamiento definitivo que analice su alegado despido discriminatorio. Al respecto, se observa que se mantiene una continuidad procesal lógica y de buena fe de la peticionaria, quien tenía una justa expectativa de ver tutelados sus derechos por esa vía procesal.

15. Por las razones expuestas, y tomando en consideración que las autoridades notificaron el rechazo de la acción extraordinaria de protección el 4 de septiembre de 2013, y que la parte peticionaria inició este reclamo internacional el 25 de febrero de 2014, la Comisión concluye que el presente asunto cumple con los requisitos previstos en los artículos 46.1.a) y b) de la Convención Americana.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. La CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o

<sup>5</sup> Ley Orgánica del Servicio Público, art. 47.- Casos de cesación definitiva. - La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: [...] e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción; [...].

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 306/22, Petición 841-14, Admisibilidad. Integrantes del Sindicato del Ingenio San Carlos. Ecuador, 21 de noviembre de 2022; y Informe No. 138/22, Petición 1890-13, Admisibilidad, Alfredo Pacha Tixe y otros. Ecuador, 27 de junio de 2022.

potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para definir la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

17. En el presente asunto, la señora Rodríguez de Márquez comunicó a la institución empleadora su condición de embarazo, tras lo cual esta le notificó el vencimiento de su contrato. Si bien el Estado señala que esta desvinculación se debió al vencimiento del plazo de contratación, y que esta información era conocida por la presunta víctima, no aporta ningún documento que respalde tal afirmación. En tal sentido, a criterio de la Comisión, correspondía a las autoridades judiciales examinar con mayor detalle esta situación y en un plazo celeré, dada la protección especial que debe garantizársele a las trabajadoras en estado de gestación.

18. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse, podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana, en perjuicio de la presunta víctima<sup>7</sup>.

### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 28 días del mes de julio de 2024. (Firmado): Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; José Luis Caballero Ochoa, Segundo Vicepresidente; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Andrea Pochak, miembros de la Comisión.

---

<sup>7</sup> En sentido similar, véase: CIDH, Informe No. 88/21, Petición 572-14, Admisibilidad. Claudia Consuelo Aragón Sarmiento, Colombia, 29 de marzo de 2021; y CIDH, Informe No. 85/21, Petición 1292-14, Admisibilidad, Neldka Druspkia Navas Reyes, Panamá, 29 de marzo de 2021.