

Quito D.M., 30 de enero de 2025

## **CASO 363-21-EP**

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

#### **SENTENCIA 363-21-EP/25**

**Resumen:** En esta sentencia, la Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada el 29 de octubre de 2020 por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, proveniente de un proceso de acción de protección. La Corte concluye que la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto la Sala Provincial respondió al cargo del accionante.

#### **1. Antecedentes Procesales**

1. El 30 de noviembre de 2020, Marcos Antonio Bravo Mantuano (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de octubre de 2020 dictada por la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana ( “**Sala Provincial**”), dentro de un proceso de acción de protección, cuyos antecedentes se detallan a continuación:<sup>1</sup>
2. El 11 de junio de 2020, el accionante presentó una demanda de acción de protección en contra del procurador síndico y de la prefecta del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana (“**GAD Orellana**”). Solicitó que se deje sin efecto el oficio 463-SG-GADPO-2019, por el cual se le notificó con la negativa

---

<sup>1</sup> La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada en aquel entonces por los ex jueces constitucionales Agustín Grijalva Jiménez y Hernán Salgado Pesantes; y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, mediante auto de 16 de abril de 2021, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 363-21-EP. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces y jueza de la renovación parcial de la Corte Constitucional. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 17 de febrero de 2022, la sustanciación de la mencionada causa correspondió al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de 20 de diciembre de 2024 y solicitó a la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana que presente un informe motivado sobre los argumentos de la presente acción extraordinaria de protección. El 30 de diciembre de 2024 la Sala remitió su informe.

del pago por compensación detallado en el artículo 85 inciso final de la Ley Orgánica de Discapacidades<sup>2</sup>. La causa fue signada con el número 22241-2020-00007.<sup>3</sup>

3. El 09 de julio de 2020, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Francisco de Orellana, provincia de Orellana, dictó sentencia aceptando la acción de protección, declarando la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación y la seguridad jurídica. Como medidas de reparación, el órgano jurisdiccional ordenó: i) dejar sin efecto el oficio No. 463-SG-GADPO-2019 de 29 de octubre de 2019 y el informe No. 158-PS-GADPO-2019 emitido por el GAD de Orellana, ii) el pago de la compensación por discapacidad; y, iii) que el departamento Financiero del GAD de Orellana calcule y devengue el pago de la compensación en el plazo de quince días. El GAD de Orellana interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión.
4. El 29 de octubre de 2020, la Sala Provincial aceptó el recurso de apelación y declaró la “inadmisión” de la acción de protección.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Artículo 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades señala “[...] Las y los servidoras o servidores con discapacidad de las entidades y organismos públicos, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por parte de su empleador, por una sola vez, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio en una misma empresa, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total”.

<sup>3</sup> Marcos Antonio Bravo Mantuano fundamentó que “en el mes de enero de 2010, ingresó a prestar sus servicios lícitos y personales en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana, para cumplir las funciones de Procurador, en noviembre del 2015 sufrió un accidente de tránsito, producto de lo cual le sobrevino una discapacidad física en un porcentaje del 43 %. Mediante oficio dirigido al Prefecto de la Provincia de Orellana, el 6 de mayo de 2019, presentó su renuncia al puesto de trabajo de Procurador Síndico, para acogerse a la jubilación especial por discapacidad según el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, cesando en el trabajo el 13 de mayo de 2019, luego de estar cesante, presentó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la solicitud de jubilación especial por vejez; derecho al que accedió por la discapacidad física que le afecta, la cual está debidamente calificada y por tener 27 años de aportaciones a la seguridad social y en junio de 2019, el IESS le ha concedido la jubilación solicitada. Mediante solicitud de fecha 06 de abril del 2019, dirigida al Prefecto de la Provincia de Orellana en ese entonces, solicitó que se le cancele la compensación económica establecida en el Art. 85 inciso segundo de la Ley Orgánica de Discapacidades. El Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana, ha realizado una consulta al Procurador General del Estado, sobre la procedencia o no del pago de la compensación económica prevista en la Ley de Discapacidad en su Art. 85 inciso segundo, en consideración a que el cargo de Procurador Síndico es de libre nombramiento y remoción, y en cumpliendo (sic) con los requerimientos de la Procuraduría General del Estado, a dicha consulta se ha adjuntado el criterio jurídico de la entidad a través del Subprocurador Síndico de la institución, informe jurídico favorable que sugería el reconocimiento de la compensación económica por ese concepto. Mediante oficio No. 463-SG-GADPO-2019, de fecha 29 de octubre de 2019, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana, le ha notificado con la negativa de no pagar la compensación antes referida, a dicho oficio de negativa de pago, se había adjuntado el informe No. 158-PSGADPO-2019, que contiene el criterio jurídico del Procurador Síndico del GADPO, que en sus conclusiones señala, “No es procedente el requerimiento efectuado por el Ab. Marcos Bravo Mantuano referente del pago de compensación por jubilación previsto en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidad, por cuanto dicho beneficio está ligado al servidor público con nombramiento”.

<sup>4</sup> La Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana resolvió que “Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (pago de indemnizaciones por jubilación en estado de

## **2. Competencia**

5. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (“**CRE**”) es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador, 58 y siguientes, así como el 191 numeral 2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (“**LOGJCC**”).

## **3. Argumentos de los sujetos procesales**

### **a) Fundamentos y pretensión del accionante**

6. El accionante señala que se vulneraron sus derechos al debido proceso en la garantía básica de la motivación, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica. Por ello, pretende que se acepte su acción extraordinaria de protección y se declare la vulneración, planteando los siguientes cargos:
7. El accionante, en referencia a la presunta vulneración del derecho a la motivación, señala:

La sentencia (...) contiene una insuficiente motivación, al no haber considerado en análisis jurídico aspectos importantes contenidos tanto en los recaudos procesales, el escrito de demanda de acción de protección, como de la sentencia expedida por el Tribunal de Garantías Penales; y sobre todo antecedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional con relación a la interpretación y aplicación de las garantías constitucionales, en el presente caso, la acción de protección.

8. Sobre la tutela judicial efectiva indica que esta se vulnera pues no fueron analizados de manera adecuada los elementos fácticos que actúan en el expediente del proceso, con lo que , se le niega el acceso a una garantía constitucional, constante también en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, de los que el Ecuador es parte[sin tomar] en cuenta el principio del denominado bloque de constitucionalidad, que determina que los derechos humanos fundamentales reconocidos en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales son de directa e inmediata aplicación.
9. Menciona que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, porque el órgano jurisdiccional impugnado fundamentó su sentencia con el informe jurídico emitido por el GAD de Orellana, el cual no es vinculante.

---

incapacidad), es entonces la jurisdicción ordinaria el escenario donde debe ventilarse la decisión, más(sic) no en la vía constitucional”.

- 10.** Además, argumenta que el procurador síndico ha realizado una interpretación restrictiva del artículo 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Al respecto, manifiesta:

Al emitir sus informes, tanto la funcionaria del Ministerio de Trabajo, el Procurador General del Estado y el Procurador Síndico del Gobierno Provincial de Orellana, no consideran de modo alguno el mandato constitucional contenido en las normas constitucionales y legales ya invocadas, y la Convención Internacional de Protección de Derechos de las Personas con Discapacidades, y otros tratados internacionales, faltaron a su deber de cumplir sus obligaciones, contenidas en el numeral 5 del Art. 11, que obliga a los servidores públicos, administrativos o judiciales en materia de derechos y garantías constitucionales a aplicar la norma e interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. En el presente caso, hicieron todo lo contrario, buscaron un atajo, no previsto en la ley, para en función de un acuerdo ministerial que norma un asunto diferente al objeto de la consulta, (la aplicación del Art.85 de la LOD en su penúltimo párrafo - Pago de bonificación-), para desconocer mi derecho a la compensación económica por jubilación por discapacidad.

- 11.** Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación el accionante señala:

La Convención [sobre los] las Personas con Discapacidad exige(sic) al Estado a implementar en su legislación interna, medidas de carácter afirmativas (...) La errada motivación que niega mi derecho a percibirla, al querer introducir vía reglamento, una disposición de carácter regresiva (los derechos, sobre todo humanos, según la Constitución siempre tendrán carácter progresivo), el requisito de servidor de carrera no previsto en la LOD violenta o vulnera mi derecho a la igualdad real, que significa igualdad en la aplicación del derecho basado en la diversidad (personas en diferente estado social, por la situación de discapacidad).

**b) Contestación de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana**

- 12.** Mediante escrito de 30 de diciembre de 2024, Ángel Ernesto Morán Mejía y Freddy Ramón Cisneros Espinoza, jueces de la Corte Provincial de Justicia de Orellana en lo específico informaron:

[...] el Tribunal de Apelaciones (...) estableció claramente que no existió violación a los Derechos Constitucionales del Accionante (...) más aún que existe con anterioridad un informe de la Procuraduría General del Estado, que establece que el derecho reclamado por el accionante es factible únicamente para los funcionarios públicos de carrera, donde no se incluyen a los servidores públicos de libre remoción como es el caso del accionante en esta acción extraordinaria de protección, como así mismo lo ha mencionado el accionante en su memorial inicial; como tampoco ha demostrado que los otros mecanismos administrativos y jurisdiccionales existentes no sean adecuados y eficaces para la reclamación de sus derechos para obtener una resolución ágil y oportuna, como se encuentra ampliamente analizado a lo largo de la sentencia impugnada; en cuyos argumentos nos ratificamos.

#### 4. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

13. El planteamiento central del accionante consiste en que la autoridad judicial accionada, “al no determinar de manera razonada, sustentada si existió o no vulneración de los derechos constitucionales alegados en la acción de protección” vulneró sus derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la igualdad y no discriminación sin considerar su calidad de perteneciente al grupo de atención prioritaria.
14. Por otra parte, se observa que los argumentos del accionante relativos a la presunta inobservancia de “todas” aquellas disposiciones legales que, a su criterio, eran aplicables a su caso concreto, como fuente de una supuesta vulneración a la tutela judicial efectiva, seguridad jurídica (párr. 8, 9 y 10, *ut supra*), en realidad, se fundamentan en el desacuerdo del accionante con el razonamiento jurídico de la judicatura accionada y, consecuentemente, con la conclusión a la cual arribó en su sentencia, pues esta le impidió alcanzar su pretensión inicial de que “se le cancele la compensación especial por jubilación por discapacidad”. Por tanto, el cargo apunta, en esencia, a cuestionar una supuesta incorrección del razonamiento judicial, pretendiendo que se examine el fondo de la resolución para su corrección y, así, obtener una sentencia distinta a la emitida.
15. Al respecto, este Organismo ya ha señalado<sup>5</sup> que la acción extraordinaria de protección no es apta para corregir el razonamiento de la judicatura accionada o subsanar inconformidades,<sup>6</sup> pues a esta Corte no le corresponde pronunciarse sobre la (in)corrección de las decisiones impugnadas<sup>7</sup> y, solo *excepcionalmente*<sup>8</sup> y de *oficio*,<sup>9</sup> en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales, se puede revisar lo resuelto sobre el conflicto materia del proceso de origen<sup>10</sup>. Consecuentemente, este Organismo opta por descartar el análisis de los referidos cargos.
16. En ese sentido, para atender el cargo y descargo propuestos, la Corte analizará el siguiente problema jurídico:

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo: CCE, sentencia 1121-18-EP/23, 16 de agosto de 2023, párr. 14.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 2096-17-EP/23, 12 de julio de 2023, párr. 41.

<sup>7</sup> CCE, sentencias 274-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 47; 886-18-EP/23, 02 de agosto de 2023, párr. 28.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-56.

<sup>9</sup> Por decisión de esta Corte Constitucional y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección (CCE, sentencia 533-15-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 15).

<sup>10</sup> CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 52-65.

**4.1.¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación al configurarse una insuficiencia por no realizar un análisis sobre la real existencia de vulneración a derechos constitucionales?**

17. En el siguiente apartado, la Corte sostendrá que la Sala enunció las normas sobre las cuales fundamentó su decisión, explicó su aplicación a los antecedentes de hecho y realizó un análisis sobre la pretensión central del accionante que era el reconocimiento del pago de la compensación por jubilación previsto en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades. De tal manera, la decisión impugnada cumplió con los estándares de la motivación suficiente aplicable a las garantías jurisdiccionales.
18. El punto de partida del análisis será el artículo 76.7.1) de la Constitución, que prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: “1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
19. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar la real vulneración de derechos, aquello se debe a que “hay peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica.”<sup>11</sup> Así, en su jurisprudencia, la Corte reiteró que la motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

[...] los jueces tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>12</sup>

20. En el caso concreto, las alegaciones del accionante se encuentran direccionadas a indicar que “la sentencia de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, al no resolver de manera expresa uno de los puntos de la Litis, esto es determinar de manera razonada, sustentada si existió o no vulneración de los

<sup>11</sup> *Ibíd*, párr. 57, 61 y 103.

<sup>12</sup> CCE, sentencias 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28; y 185-17-EP/22, 22 de junio de 2022, párr.39.

derechos constitucionales alegados en la acción de protección vulnera el derecho a la motivación”.

**21.** De tal modo, corresponde verificar si en la sentencia impugnada se cumplió con estos estándares de la motivación suficiente en el caso de las garantías jurisdiccionales.

**22.** De la revisión de la sentencia impugnada, la Corte Constitucional observa lo siguiente:

**22.1.** El accionante determina como derechos vulnerados: derecho a la igualdad formal y material y no discriminación y derecho a la seguridad jurídica.

**22.2.** De la lectura de la sentencia, se observa que la Sala de la Corte Provincial, en el considerando sexto bajo el título “Determinación de los problemas jurídicos”, analizó tomando en consideración los manifestado por los sujetos procesales en la audiencia de primer nivel como el único problema jurídico si el accionante al haberse acogido a la jubilación por discapacidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social podía o no gozar del beneficio establecido en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, de parte de su último empleador como lo es el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Orellana, y señaló:

La negativa al pago de la compensación establecida en el segundo inciso del Art. 85 de la Ley de Discapacidades, se ampara en el Oficio No. 05039, del 1 de agosto del 2019 remitido por el Dr. Diego Regalado Almeida. Procurador General del Estado subrogante, dirigido a la Señora Ing. Magali Margoth Orellana Marquñez Prefecta de la Provincia de Orellana, absolviendo la consulta que el servidor que se va a acoger a la jubilación especial por vejez, por causa de discapacidad (física 43 %) tiene derecho a que se le reconozca y pague la compensación económica prevista en el Art. 85 de la Ley de discapacidades, negativa que se sustenta en el criterio institucional del Ministerio del Trabajo emitido por la Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público Trabajo y Empleo mediante oficio No. MDT-SISPTE-2019-0848-0. del 22 de julio del 2019 Acuerdo Ministerial No. 185, oficio de la Procuraduría General del Estado que concluye: ‘3.- Pronunciamiento. Por lo expuesto, en atención a la consulta se concluye que la compensación por jubilación, prevista en el segundo inciso del Art. 85 de la LOD a favor de los servidores públicos con discapacidad, beneficia a quienes realizan labores permanentes, esto es, a los servidores que se han incorporado mediante el sistema de concurso de méritos y oposición, según los artículos: 7 letra a) y Art. 87 de la LOSEP. Que precisamente este es el fundamento del GADPO para negar el pago de los beneficios establecidos en el segundo inciso del Art. 85 de la Ley de discapacidades’.

**22.3.** En esa misma línea, la Sala indicó:

La negativa del no pago del derecho establecido en el segundo inciso del artículo 85 de la Ley de Discapacidades, propuestos tanto por el Ministerio del Trabajo, Contraloría General del Estado y Gobierno Autónomo Descentralizado de la

provincia de Orellana, son pronunciamientos institucionales como en los mismos documentos lo señalan, que sostienen que solamente pueden gozar de dicho beneficio los servidores públicos de carrera que han ingresado a sus funciones mediante concurso de méritos y oposición.

**22.4.** La Sala sobre la vulneración de los derechos alegados por el accionante indicó:

Por tanto, su inconformidad con la decisión institucional debe ser encausada, no mediante acción constitucional de protección, sino que, por su naturaleza, debe hacerlo por la vía ordinaria contenciosa-administrativa, pues nuestro sistema jurídico establece los mecanismos procedimentales para acudir a la justicia ordinaria, en consecuencia, queda establecido que no se ha vulnerado derechos constitucionales del accionante.

**22.5.** Concluyendo que “cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho (pago de indemnizaciones por jubilación en estado de incapacidad), es entonces la jurisdicción ordinaria el escenario donde debe ventilarse la decisión, más no en la vía constitucional”.

**22.6.** Así, al no encontrar vulneración de derechos, la Sala determinó que la acción de protección es improcedente conforme al numeral 1, 4 y 5 del artículo. 42 de la LOGJCC.

- 23.** En virtud de lo descrito hasta aquí, se evidencia que los jueces de la Sala Provincial en la sentencia impugnada, realizaron consideraciones respecto a: i) que la pretensión del accionante era la declaración de un derecho; ii) el origen del acto administrativo contenido en el oficio 463-SG-GADPO-2019 y su relación con el caso; iii) que se buscaba el pago del beneficio establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de discapacidades por medio de la acción de protección; iv) que este pago no correspondería para funcionarios de libre remoción con base en un criterio de la PGE; por lo que, no existió vulneración de derechos.
- 24.** Es así como esta Corte Constitucional encuentra que la decisión judicial impugnada cuenta con una suficiencia fáctica y normativa pues los jueces de la Sala Provincial enunciaron las normas jurídicas en las que fundamentaron su decisión de aceptar el recurso de apelación interpuesto. Adicionalmente, esta Magistratura ha constatado que los jueces de la Sala Provincial respondieron a la pretensión central del accionante con la que manifestó se vulneraron sus derechos a la seguridad jurídica e igualdad y no discriminación que era el reconocimiento del pago de la compensación por jubilación previsto en el Art. 85 de la Ley Orgánica de Discapacidades, por parte del GAD de Orellana.

25. Por lo tanto, este Organismo no evidencia una conducta judicial que cause una violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por falta de análisis de derechos constitucionales (artículo 76.7.1 de la CRE).

### **5. 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. Desestimar la acción extraordinaria de protección **363-21-EP**.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al juzgado de origen y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 30 de enero de 2025.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**