



Quito D.M., 16 de mayo del 2018

**SENTENCIA N.º 172-18-SEP-CC**

**CASO N.º 2149-13-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 12 de noviembre de 2013, Mónica Maritza Estrella Páez, por sus propios y personales derechos y los que representa de su hijo Mauricio Xavier Carrera Estrella, quien es una persona con discapacidad intelectual del 84%, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 24 de octubre de 2013, las 16h50, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena en el recurso de apelación, en la cual resolvieron denegar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia dictada por el juez de primera instancia, dentro de la acción de protección N.º 277-2012 en primera instancia y N.º 253-2012 en segunda instancia. El caso ingresó a la Corte Constitucional y le fue asignado el N.º 2149-13-EP.

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general de la Corte Constitucional, el 12 de diciembre de 2013, certificó que en referencia a la acción presentada, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por las juezas constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez y Ruth Seni Pinoargote y el juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, mediante auto de 06 de febrero de 2014, las 09h20, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

Conforme con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 06 de marzo de 2014, correspondió la sustanciación del presente caso al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República, el 05 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.

Mediante Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la doctora Marien Segura Reascos como jueza constitucional en reemplazo del doctor Patricio Pazmiño Freire.

La jueza sustanciadora, mediante providencia dictada el 19 de octubre de 2016, las 08:14, avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique con el contenido de la providencia y demanda a los señores jueces de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena, a fin de que en el término de ocho días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda; y, de igual forma, dispuso la notificación a la Procuraduría General del Estado y al gobernador de la Provincia de Santa Elena.

### **Decisión judicial impugnada**

La decisión judicial impugnada es la sentencia dictada el 24 de octubre de 2013, las 16h50, por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena, dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 277-12 en primera instancia y N.º 253-2012 en segunda instancia.





El texto de la sentencia en cuestión, relevante para el presente análisis, es el siguiente:

**VISTOS**

Ha subido a esta instancia la presente Acción de Protección que sigue Mónica Maritza Estrella Páez en contra del Ing. Jhon Paul Soto García GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE SANTA ELENA ante el recurso de apelación interpuesto por la accionante Mónica Maritza Estrella Páez de la sentencia dictada por el Ab. Enrique José Mármol Balda, Juez Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, de fecha 25 de septiembre de 2012, las 08h08 quien “inadmite la acción de protección presentada por la accionante”. (...)

**CUARTO.-FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO DE LA ACCIÓN PROPUESTA.-** A fs. 10 a 13 del cuaderno del juzgador, comparece MÓNICA MARTIZA ESTRELLA PAEZ, y deduce la acción constitucional de protección en contra del ciudadano mencionado en el considerando anterior manifestando en lo principal de su demanda: “Mediante acción de personal No. 119313 de fecha 03 de agosto del 2009 se me otorga nombramiento provisional por haber ganado el concurso de méritos y oposición abierto dispuesto por la Dra. Noralma Zambrano Castro, Gobernadora de la provincia de Santa Elena, para que desempeñe las funciones de servidor público 1 de la Comisaría de la Mujer y la Familia del Cantón Santa Elena; posteriormente y mediante acción de personal No. GRH-025-2010 de fecha 17 de febrero del 2010 se me otorga el nombramiento regular en el cargo de servidor público 1 de la Comisaría de la Mujer y la Familia de Santa Elena, habiendo obtenido en la última evaluación de desempeño correspondiente al período de julio a diciembre de 2010 la calificación de 99.8 que equivale a EXCELENTE, desempeño alto, que constituye parte del porcentaje establecido en el art. 64 y segundo inciso de la Ley Orgánica de Servicio Público DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES O ENFERMEDADES CATASTRÓFICAS..., en mérito del cual gozo de dos horas diarias de permiso amparado en lo tipificado en el Art. 33 inciso quinto ibídem, DE LOS PERMISOS..., conforme lo justifico con el memorando No. 270-GPSE-UATH-11, de fecha 20 de mayo de 2011, suscrito por la Ing. Patricia Rodríguez Jaime, (...). El día viernes 27 de abril de 2012, a las 12h05 fui notificada con la acción de personal No. 000053 de fecha 27 de abril de 2012, suscrita por el Ing. Jhon Paul Soto García, Gobernador de la provincia de Santa Elena, mediante la cual se me notifica que he cesado en mis funciones, la misma viola los derechos constitucionales; además viola los derechos constitucionales de mi hijo Mauricio Xavier Carrera Estrella, a quien represento, y quien es parte del grupo vulnerable, ya que con dicha acción violatoria de mis derechos, el Ing. Jhon Paul Soto García, Gobernador de Santa Elena, me provoca un daño grave al dejarme sin la única fuente de ingreso económico y como condición sine

qua non sin tener para la alimentación diaria de mi hijo Mauricio Xavier Carrera Estrella y la Constitución de la República garantiza en sus artículo 48.7, la garantía del pleno derecho de las personas con discapacidad, 11.2, 11.3, 11.4, y 11,9 los principios de los derechos, 33, 47.5, 325, 326.2, 326.3, el derecho al trabajo, el Art. 60 de la LOSEP en concordancia con el art. 161 del Reglamento a la ley, DE LA SUPRESIÓN DE PARTIDA". (...) Recibida la demanda (...) su conocimiento le correspondió al Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, causa signada con el No. 277-2012 en la primera instancia; mediante providencia del 22 de mayo de 2012, las 15h07 (fs. 15), el Ab. Roosevelt Serrano García, Juez Temporal del Juzgado, avoca conocimiento de la presente Acción de Protección, y convoca para el día lunes 28 de junio de 2012 de 2012, a las 9h00, para la Audiencia Oral Pública. (...) posteriormente con fecha 05 de junio de 2012, las 14h46, el juez a quo emite resolución declarando con lugar la acción de protección; por recurso de apelación interpuesto por el accionado, sube a la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena con fecha 20 de agosto de 2012, las 10h25, la Sala resuelve declarar la nulidad procesal de oficio a partir del auto de calificación; devuelto el proceso al juzgado de origen, mediante providencia de fecha miércoles 5 de septiembre del 2012, las 12h16, el Ab. Enrique MármoI Balda, avoca conocimiento de la causa y convoca Audiencia Oral Pública para el 12 de septiembre de 2012, a las 10h00 (...) posteriormente con fecha 25 de septiembre de 2012, las 08h08 el juez aquo emite resolución inadmitiendo la acción de protección.

**QUINTO.- FUNDAMENTO DE DERECHO.- LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA DE LAS PARTES EN LA AUDIENCIA PÚBLICA.-** En la Audiencia Oral Pública realizada de la primera instancia, comparece la accionante, MONICA MARITZA ESTRELLA PAEZ, acompañada con los abogados Gery de la Cruz Roosevelt Serrano, quien en lo principal indicaron: (...) El Art. 47 literal k de la LOSEP contempla la compra de renuncia como una forma de cesación de funciones y conforme el Decreto Ejecutivo 813 viabiliza la aplicación de la norma legal, estableciendo el proceso y el monto indemnizatorio, la misma que se realizó en el presente caso, la transferencia efectuada en la cuenta 3644772400 del Banco Pichincha a nombre de la accionante por un valor de \$5.597,00 la norma descrita no viola ningún derecho pues la aplicación de la misma conlleva una indemnización, por lo tanto el acto administrativo es legal, la norma legal y el decreto ejecutivo aplicado se encuentran motivados, no existe nulidad del acto por cuanto fue expedida por autoridad competente y sin omitir ninguna formalidad legal, además de que la acción de protección es improcedente por cuanto la misma no se desprende de violación de derechos constitucionales y si tenía que reclamar algún derecho debió de impugnar el acto administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, por lo que solicita que en sentencia se deseche la acción de protección propuesta por la Sra. Estrella Páez Mónica Maritza.-

**SEXTO.- LA RELACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES APORTADOS POR LAS PARTES.-**





(...) 6.10. Ficha técnica para la presentación de proyectos destinados a la optimización de talento humano por compra de renunciaciones de la función ejecutiva LOSEP (fs 121 a 135); Informe Técnico para la aplicación del plan de compra de renunciaciones (fs 136 a 138).- **SEPTIMO.- ANÁLISIS JURÍDICO Y RESOLUCIÓN:** La sala, en mérito de las circunstancias que anteceden, hace las siguientes puntuaciones: **7.1.** El Art. 88 de la Constitución de la República: (...). En el presente caso, se debe analizar si existe vulneración de derechos constitucionales y si los actos administrativos que supuestamente violaron los derechos alegados por el recurrente cumplieron con los presupuestos legales exigibles para su emisión, es decir, determinar si en sus antecedentes, contenidos y en sus efectos, se ha violado derechos subjetivos Constitucionales. **7.2** La accionante alega en su demanda inicial que se encuentra dentro del grupo vulnerable establecido en el Art. 64 de la LOSEP y que por ende el acto administrativo, contemplado en la acción de personal 00053(sic) viola el artículo 48.7 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza el derecho a las personas con discapacidad. Al respecto, la LOSEP es clara en determinar que las instituciones del Estado están en la obligación de contratar el 4% de personas con discapacidad y el Art. 48.7 invocada por la accionante determina que el Estado sancionará a quienes dejen en abandono a este grupo vulnerable, de autos se observa que la accionante no ha probado que sufre de discapacidad alguna o de alguna enfermedad catastrófica que la clasifique dentro del grupo de personas vulnerables, por lo tanto carece de fundamento legal lo alegado por la accionante por cuanto no ha probado su condición como tal. **7.3.** La Constitución de la República, como Madre de todas las leyes ecuatorianas tiene supremacía constitucional, pero no se debe olvidar que existen leyes orgánicas y ordinarias que regulan el desarrollo del ciudadano dentro de la sociedad, conforme lo dispuesto en el Art. 82 de la Constitución de la República que reza: *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;* dentro del campo administrativo las servidoras y servidores públicos, están sujetos a leyes específicas que deben acatar, y que estas regulan el inicio y fin de cada servidor público dentro de una institución del Estado. Específicamente, el Decreto Ejecutivo 813 concordante con el Art. 47, literal k) de la LOSEP, determina como uno de los casos de cesación definitiva del servidor público, es mediante la compra de renuncia con indemnización, facultad dada a las instituciones del Estado en virtud de procesos de restructuración, optimización o racionalización de las mismas, y que obligatoriamente deben cumplir con los parámetros legales para su aplicación. El acto administrativo impugnado es producto de una de las formas de cesación de funciones de los servidores públicos determinadas en la LOSEP y el Decreto Ejecutivo 813, el mismo que se origina del Presidente de la República, que se encuentra investido de la potestad del Estado, para crear y aplicar normas tendientes a mejorar (sic) la administración

pública. De autos obra la ficha técnica para la presentación de proyectos destinados a la optimización de talento humano por compra de renuncias de la función ejecutiva LOSEP y el Informe Técnico para la aplicación del plan de compra de renuncias, y que en mérito a los mismo se dio paso a las compras de renuncia por indemnización de la señora Estrella Páez Mónica, aplicando lo dispuesto en las normas legales creadas para el efecto.- 7.4. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, determina los motivos cuando no procede la acción de protección, dispuesto en el Art. 42.4: *“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: ...4 Cuando el acto administrativo pueda ser impugnando en la vía judicial, salvo se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”*. Al respecto, el Art. 90 de la LOSEP, determina el derecho a demandar cuando el servidor se sienta afectado en los derechos que consagra esta ley, debiendo acudir para la reclamación de tales derechos a la Sala Distrital de lo Contencioso Administrativo, si la accionante se sentía afectado en sus derechos debió acudir a las vías ordinarias que la Ley le franquea para el efecto, debió agotar las instancias correspondientes para el cumplimiento de las disposiciones legales, y si estaba en desacuerdo con la compra de renuncia con indemnización debió demandar ante la vía Contencioso Administrativa y de autos no consta que la accionante haya iniciado acción administrativa contra la entidad edilicia, por la presunta violación de sus derechos, conforme lo dispone las normas invocadas en este considerando.- Ergo esta Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, al considerar que no se han vulnerado derechos constitucionales ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA resuelve, denegar el recurso de apelación propuesta por ESTRELLA PAEZ MÓNICA MARITZA, y confirma la sentencia dictada por la jueza de primera instancia.

### **Argumentos planteados en la demanda**

En lo principal, la accionante señaló que la sentencia de 24 de octubre de 2013, las 16h50, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena, al denegar el recurso de apelación interpuesto, vulneró tanto sus derechos constitucionales como los que representa de su hijo Mauricio Xavier Carrera Estrella, quien es una persona con discapacidad intelectual del 84%.

La accionante señaló en el escrito del recurso de apelación planteado no consta que ella haya indicado que padece de discapacidad, como habrían afirmado los



jueces en la decisión impugnada. Por el contrario, lo que sí habría probado es la condición de madre de una persona con discapacidad.

Por otra parte, la legitimada activa manifestó que los juzgadores omitieron en su resolución considerar como vulneración de su derecho al trabajo, en relación al derecho que tiene una persona del núcleo familiar que tenga a su cargo una persona con discapacidad o enfermedad catastrófica para formar parte del porcentaje de cumplimiento del 4% de funcionarios con discapacidad contemplado en la Ley. Para ello, enuncia las normas contenidas en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP) y el artículo 193 de su reglamento.

Para la legitimada activa, la autoridad judicial omitió considerar el derecho que le asiste como madre de una persona con discapacidad y que está a su cuidado. Afirmó que tal condición habría sido probada mediante memorando N.º 27-GPSE-UATH-11 de 20 de mayo de 2011.

De igual manera, la accionante señaló que los jueces de la Corte Provincial omitieron considerar que en la evaluación institucional correspondiente al período de julio a diciembre de 2010, obtuvo "... la calificación de 99,8, que equivale a Excelente".

Con base en lo indicado, la accionante consideró que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena habría omitido hacer prevalecer el orden jerárquico de aplicación de las normas contenido en el artículo 425 de la Constitución de la República, por lo que "... debió resolver mediante la aplicación de la norma jerárquica superior, siendo evidente que el Decreto Ejecutivo 813, constituye una norma de menor jerarquía, ante la Constitución de la República y Tratados y Convenios Internacionales".

**Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

La accionante identifica como vulnerado el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador. De sus argumentos se extrae que la garantía que considera lesionada es aquella relacionada con la obligación de los poderes públicos de motivar sus resoluciones. Adicionalmente, por su relación de interdependencia, identifica como vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, así como las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 169 y 172 ibidem.

**Pretensión**

La legitimada activa solicitó al Pleno de la Corte Constitucional:

... admitir la acción extraordinaria de protección interpuesta, a fin de resolver la evidente vulneración grave de mis derechos y los de mi hijo MAURICIO XAVIER CARRERA ESTRELLA, como víctima indirecta de la violación constitucional; se declare la violación de mis derechos constitucionales y los de mi hijo a quien represento, a fin que se reforme la resolución emitida por la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena; y, admitan el recurso de apelación interpuesto, revocándose la sentencia dictada por el juez de primera instancia; y, reintegrándome a mi puesto de trabajo.

**Informe de las autoridades judiciales**

No obra en el expediente constitucional informe de descargo alguno por parte de la judicatura referida, pese a encontrarse debidamente notificada, con la providencia de 19 de octubre de 2016, las 08:14, emitida por la jueza sustanciadora Pamela Martínez Loayza, conforme consta a foja 17 del expediente constitucional.







### **Procuraduría General del Estado**

Dentro del expediente constitucional, a foja 11, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, mediante el cual señaló la casilla constitucional N.º 18 y, mediante copia de acción de personal, acreditó su comparecencia.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

Conforme lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c) y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la Corte Constitucional es el organismo competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

### **Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección**

El artículo 437 de la Constitución de la República determina que la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, en los que el legitimado activo demuestre que en el juzgamiento se ha vulnerado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, siempre que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En aquel sentido, la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, así como en la jurisprudencia de este Organismo, tiene como finalidad que las vulneraciones a derechos constitucionales no queden sin ser declaradas y adecuadamente reparadas, por lo que es factible que las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, que se encuentren firmes o ejecutoriados, puedan ser objeto del examen por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

### **Determinación y desarrollo del problema jurídico**

En su demanda de acción extraordinaria de protección, la accionante identificó varios derechos como presuntamente vulnerados. Sin embargo, centró su argumentación en que la judicatura, al emitir la decisión impugnada, habría vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Por ello, a partir de los antecedentes expuestos, este Organismo sistematizará el análisis del caso en concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

**La sentencia dictada el 24 de octubre de 2013, las 16h50, dictada por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena dentro de dentro del expediente de apelación N.º 253-2012, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República?**

El derecho al debido proceso, recogido en el artículo 76 de la Constitución de la República, consiste en un conjunto de garantías básicas a observarse dentro de cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de las personas intervinientes.<sup>1</sup>

La relevancia de aquel derecho radica en que, a través de las garantías que lo conforman, procura evitar que tengan lugar actuaciones arbitrarias por parte de

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 264-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0949-14-EP



las autoridades en el conocimiento, sustanciación y resolución del caso puesto en su conocimiento<sup>2</sup>. Es decir, el derecho al debido proceso tutela los derechos de la persona en las distintas etapas que dure un procedimiento, sea administrativo o judicial, hasta la ejecución integral de la decisión emitida respecto a ella. En aquel sentido, esta Corte ha señalado que:

De conformidad con la norma consagrada en el artículo 76 de la Constitución de la República, el debido proceso constituye un derecho de protección y un principio constitucional primordial, concebido como el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse con la finalidad que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades.<sup>3</sup>

La Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 7 literal l), consagra entre las garantías del debido proceso –y más concretamente, del derecho a la defensa– la obligación de motivar las resoluciones que provienen de las autoridades que ejercen poder público, de la siguiente manera:

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: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

Por su parte, esta Corte ha sido enfática en afirmar que “... la motivación es imprescindible para justificar cualquier decisión, sea esta judicial o

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 371-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1691-14-EP

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 042-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1830-13-EP

administrativa, pues, solo una carga argumentativa razonada permite llegar a una conclusión en derecho que a su vez, permite que el auditorio social pueda comprender cuales fueron las razones que guiaron tales actuaciones”<sup>4</sup>; “[p]or lo que la debida motivación constituye un elemento esencial de las decisiones de los órganos tanto jurisdiccionales como administrativos, dentro de su respectiva competencia, que puedan afectar derechos constitucionales”<sup>5</sup>.

De lo indicado, se desprende que el objeto de la garantía de la motivación de las decisiones judiciales o administrativas, no consiste únicamente en enunciar los hechos, las normas y confrontarlos; sino que debe cumplir además, estándares que permitan evaluar la prolijidad en la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, para que de esta manera den cuenta a las partes y al auditorio social en general, de una correcta administración de la cosa pública; y más concretamente, de la administración de justicia.<sup>6</sup>

En aquel sentido, esta Corte Constitucional ha determinado tres requisitos, que permiten comprobar si una decisión emitida por autoridad pública ha sido debidamente motivada o no, estos son<sup>7</sup>:

- a) Razonabilidad, entendida esta como la identificación de las fuentes de derecho empleadas por la autoridad en su decisión y su relación con la naturaleza y objeto de la acción o recurso en el contexto del cual fue emitida la resolución.
- b) Lógica, la misma que hace referencia a la existencia de la pertinente coherencia entre las premisas y de estas con la decisión final, así como el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa que el derecho exige para la decisión de la que se trate; y,

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 145-17-SEP-CC dentro del caso N.º 0143-16-EP

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 076-13-SEP-CC, caso N.º 1242-10-EP

<sup>7</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP. El criterio ha sido repetido en varias sentencias posteriores, como por ejemplo en, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC, caso N.º 0401-13-EP.



- c) **Comprensibilidad**, que hace relación a la claridad en el lenguaje utilizado en el fallo o resolución, con la finalidad de que pueda ser entendido por cualquier ciudadano<sup>8</sup>.

A continuación, la Corte Constitucional efectuará el análisis del presente caso, de conformidad con los parámetros antes indicados, lo que permitirá determinar si el auto resolutorio se encuentra debidamente motivado.

### **Razonabilidad**

En el examen de razonabilidad en una decisión judicial, la Corte debe examinar la enunciación clara y determinada de las normas jurídicas contenidas en las diversas fuentes de derecho, en las que la autoridad basa su decisión.<sup>9</sup>

En virtud de lo expuesto, se debe recalcar que la presente acción fue planteada en contra de una sentencia de apelación dentro de una acción de protección, por lo que las fuentes de derecho empleadas por los juzgadores, deben guardar relación con la naturaleza propia de dicha materia.

De la revisión de la sentencia, se desprende que en el considerando primero, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena fijó su competencia para conocer la causa con base en los artículos 86 numeral 3 de la Constitución de la República, 24 y 168 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 8 numeral 1 del Código Orgánico de la Función judicial.

En el considerando cuarto constan los fundamentos de hecho y de derecho de la acción propuesta. En ellos, la autoridad jurisdiccional, al reproducir lo manifestado por la accionante, cita los artículos 60, 64 de la LOSEP y 161 de su reglamento; 11, numerales 2, 3, 4, 9, 33, 47, numeral 5, 48, numeral 7, 325 y 326, numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SEP-CC, caso N.º 0613-11-EP.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 036-16-SEP-CC, caso N.º 0610-14-EP; sentencia N.º 368-16-SEP, caso N.º 1995-12-EP

En el considerando quinto, la autoridad jurisdiccional cita la argumentación jurídica señalada por las partes en la audiencia pública llevada a cabo en la sustanciación de la causa. Al momento de citar lo actuado en dicha audiencia, reproduce los artículos 33 y 47 literal k) de la LOSEP, así como el Decreto Ejecutivo N.º 813 publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011.

En el considerando séptimo consta la *ratio decidendi* de la sentencia. En dicho considerando, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena fundamentaron su resolución en las normas que reconocen los derechos de las personas con discapacidad, en el derecho a la seguridad jurídica y en la que establece la acción de protección. Dichas normas se hallan recogidas, respectivamente, en los artículos 47, numeral 8, 82 y 88 de la Constitución de la República.

Adicionalmente, la autoridad jurisdiccional basó su resolución en la figura de cesación definitiva de funciones por compra de renuncia con indemnización, la regulación del trabajo de funcionarios públicos con discapacidad o enfermedades catastróficas, y el derecho a demandar que tiene todo funcionario público, determinado respectivamente, en los artículos 47 literal k), 64 y 90 de la LOSEP, así como por lo dispuesto el Decreto Ejecutivo N.º 813.

Finalmente, en el punto 7.4 del considerando séptimo, la autoridad jurisdiccional citó el artículo 45, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, relativo a la improcedencia de la acción de protección.

En aquel sentido, el juzgador, al momento de emitir su resolución, identificó con claridad las prescripciones normativas en las que radicó su competencia para el conocimiento y resolución de la acción puesta en su conocimiento.

Así también, esta Corte Constitucional observa que las normas empleadas por la autoridad jurisdiccional guardan relación con la naturaleza de la acción puesta en su conocimiento, ya que son relativas a la acción de protección, en tanto a la





garantía establecida para declarar y ordenar la reparación integral de vulneraciones a derechos constitucionales.

Por lo indicado, este Organismo concluye que el parámetro objeto de análisis ha sido cumplido, toda vez que la sentencia identifica las fuentes de derecho que las autoridades jurisdiccionales utilizan para adoptar su decisión; y, conforme lo expuesto, dichas fuentes guardan relación con la naturaleza y objeto de la acción de protección. De ahí que se satisface adecuadamente el requisito de razonabilidad que demanda el principio de motivación.

#### b.- Lógica

En relación al parámetro de la lógica, esta Corte Constitucional ha señalado que la misma comprende la existencia de la debida coherencia entre las premisas y la conclusión del razonamiento, así como de aquella con la decisión final. Al respecto, esta Corte ha manifestado que el parámetro de la lógica:

[p]resupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo<sup>10</sup>.

En la misma línea de argumentación, en la sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1812-10-EP, la Corte expresó:

En cuanto al requisito de lógica, el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los

<sup>10</sup>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 055-17-SEP-CC, dentro del caso N.º 1812-10-EP

administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión a la que llegan en el fallo.

Sin embargo esta Corte ha manifestado que el parámetro de lógica no se agota únicamente en la coherencia que debe existir entre los elementos del razonamiento, sino que también se complementa con el cumplimiento del mínimo de carga argumentativa requerido por el derecho para adoptar la decisión de la que se trate.<sup>11</sup>

A continuación, corresponde a la Corte Constitucional referirse inicialmente al contenido de la decisión objeto de estudio, para luego extraer los argumentos centrales expuestos por la autoridad jurisdiccional, con el objeto de determinar si explica la pertinencia de la aplicación del derecho a los hechos puestos en su conocimiento de manera coherente y argumentada.

La sentencia dictada el 24 de octubre de 2013, las 16h50, por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena dentro del recurso de apelación N.º 253-2012, se encuentra estructurada por un encabezado, vistos, siete considerandos y resolución.

En el considerando primero, la autoridad jurisdiccional determinó su competencia para conocer y sustanciar el recurso interpuesto. En el considerando segundo, los juzgadores declararon la validez procesal, ya que dicho proceso se habría tramitado en cumplimiento de los requisitos y solemnidades previstas en la Constitución y la Ley de la materia.

En el considerando tercero los juzgadores individualizaron las partes procesales, tanto a la señora Mónica Maritza Estrella Páez en calidad de accionante, como al señor Jhon Paúl Soto García, gobernador de la provincia de Santa Elena, como autoridad accionada.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 358-16-SEP-CC, dentro del caso N.º 1042-15-EP







En el considerando cuarto, la autoridad jurisdiccional fijó los fundamentos de hecho y derecho, y procedió a transcribir parcialmente la demanda presentada por la accionante. De igual manera, en el considerando quinto, los juzgadores se limitaron a transcribir la argumentación jurídica de las partes en la audiencia pública.

En el considerando sexto, la autoridad jurisdiccional procedió a citar la relación de los hechos relevantes aportados por las partes al expediente, extraídos de documentos como las acciones de personal, memorandos, fichas técnicas, entre otros.

En relación al considerando séptimo y último, que complementa el fallo, objeto de la presente acción, cabe enfatizar que el mismo resulta relevante, por cuanto contiene el análisis del caso concreto y la decisión; es decir, en dicho considerando se condensa la argumentación central de la autoridad jurisdiccional.

Ante ello, conviene analizar el mismo, en detalle, a fin de determinar si la Sala de Apelación, al conocer la acción planteada cumplió su rol garantista, mediante un análisis pormenorizado del caso puesto en su conocimiento.

En el punto 7.1 del considerando séptimo de la referida sentencia, los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, luego de citar el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, señalaron que en el caso objeto de su conocimiento se debe determinar si habría violación de derechos constitucionales.

Por otra parte, en el punto 7.2 del considerando séptimo de la referida sentencia, la autoridad jurisdiccional determinó que, en el caso objeto de su conocimiento, la accionante no habría probado su condición de persona con discapacidad o de sufrir una enfermedad catastrófica que la califique dentro del grupo de “personas vulnerables”; y, por lo tanto, su alegación carecería de fundamento legal:

7.2 La accionante alega en su demanda inicial que se encuentra dentro del grupo vulnerable establecido en el Art. 64 de la LOSEP y que por ende el acto administrativo,

contemplado en la acción de personal 00053(sic) viola el artículo 48.7 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza el derecho a las personas con discapacidad. Al respecto, la LOSEP es clara en determinar que las instituciones del Estado están en la obligación de contratar el 4% de personas con discapacidad y el Art. 48.7 invocada por la accionante determina que el Estado sancionará a quienes dejen en abandono a este grupo vulnerable, de autos se observa que la accionante no ha probado que sufre de discapacidad alguna o de alguna enfermedad catastrófica que la clasifique dentro del grupo de personas vulnerables, por lo tanto carece de fundamento legal lo alegado por las accionante por cuanto no ha probado su condición como tal.

Esta Corte, encuentra una discordancia en lo expresado por la autoridad jurisdiccional en el punto 7.2 del considerando séptimo con el considerando cuarto de la misma sentencia, en el sentido que, de acuerdo con la propia sentencia impugnada, en ningún momento la accionante ha manifestado ser una persona con discapacidad. En realidad, la accionante claramente manifestó en su demanda que la persona que sufre de discapacidad intelectual del 84%, es su hijo, Mauricio Xavier Carrera Estrella, quien está a su cuidado, conforme consta de los fragmentos transcritos de la demanda en el considerando cuarto de la sentencia.

En tal sentido, resulta contrario con el principio de la lógica que la autoridad jurisdiccional exija que la accionante pruebe su condición de discapacidad a fin de verificar la vulneración de sus derechos constitucionales conforme el artículo 48 numeral 7 de la Constitución, si ella nunca emitió tal afirmación, conforme consta de la transcripción parcial de la demanda en los fundamentos de hecho y de derecho de la propia sentencia, los derechos presuntamente vulnerados por los cuales la accionante presentó la acción de protección son los suyos propios y los que representa de su hijo, quien, a su juicio, finalmente vería afectada su subsistencia con la terminación de la relación laboral de la funcionaria pública.

En este orden de ideas, resulta significativo para esta Corte, que en la sentencia objeto de análisis, no conste consideración alguna respecto de la posible





vulneración de derechos constitucionales del hijo de la accionante, persona con discapacidad, perteneciente a grupos de atención prioritaria<sup>12</sup>.

Otro elemento a considerar es la falta de argumentos relacionados con el derecho que la accionante consideró como vulnerados. En un caso similar, concretamente en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC dentro del caso N.º 2184-11-EP, esta Corte Constitucional consideró que los jueces de instancia enfatizaron su análisis, únicamente, sobre aspectos de legalidad de la terminación del contrato de servicios ocasionales, conforme lo entonces dispuesto en el artículo 58 de la LOSEP, sin reparar su análisis en el tema planteado por la legitimada activa; esto es, la condición de discapacidad de la accionante, ni en la alegada vulneración de sus derechos contenidos en normas constitucionales, convenios internacionales y normativa legal vigente a la fecha:

Ahora, si bien se evidencia que el acto administrativo se basa en la normativa relativa al servicio civil vigente a la época, no se observa que la Sala haya considerado, dentro de este análisis que lleva a dictar la mencionada sentencia, el tema planteado por la accionante y que hace relación a la supuesta vulneración de derechos constitucionales y su situación de discapacidad, aspecto de notoria relevancia dentro de los argumentos expuestos y que obligadamente debió haberse considerado al momento de resolver, a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante, pues a su criterio, esto habría permitido aplicar a su favor normas nacionales e internacionales que aseguran estabilidad laboral a las personas con discapacidad<sup>13</sup>.

Situación que a criterio de esta Corte puso a la entonces accionante en evidente situación de vulnerabilidad:

No considerar dichos parámetros y la normativa nacional e internacional señalada, incidió claramente en que la Sala parta de un hecho fáctico equivocado- que los funcionarios con discapacidad se encuentran en las mismas condiciones que otros funcionarios que no están en situación de vulnerabilidad- lo cual significó que se llegue a conclusiones obviamente equivocadas, como la determinación de que no existían derechos constitucionales vulnerados y que por tanto no era procedente la acción de

<sup>12</sup> Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 258-15-SEP-CC dentro del caso N.º 2184-11-EP

protección; decisión que a todas luces ha puesto a la accionante en evidente situación de vulnerabilidad.

En similar sentido, en el presente caso el juez tenía la obligación constitucional de pronunciarse sobre la posible vulneración de derechos constitucionales de Mauricio Xavier Carrera Estrella, en tanto dicha alegación era un elemento de la controversia puesta en su conocimiento por la parte accionante, y corresponde a la naturaleza jurídica de la acción de protección incoada.

De lo analizado, la sentencia emitida por la autoridad jurisdiccional no guarda la debida coherencia requerida en una resolución la cual tiene como finalidad determinar la existencia de una vulneración de derechos constitucionales.

Es así que, esta Corte considera que son varios los elementos que la Sala de Apelación deja inconclusos o parte de un presupuesto erróneo. Así, por un lado, la Sala consideró que la accionante no probó su condición de persona con discapacidad, que la califique dentro del grupo de "personas vulnerables", siendo que la accionante nunca expresó que tenía tal condición; y, por otro lado, no existió argumentación de la Sala en cuanto a la protección de los derechos del hijo de la accionante que por sufrir una condición del 84% de discapacidad, a juicio de la accionante, habría visto vulnerados sus derechos constitucionales en virtud de la pérdida del puesto de trabajo de quien es su sustento.

En tal sentido, esta Corte concluye que las fallas en la coherencia de los elementos del razonamiento judicial y la ausencia de argumentación sobre la alegada vulneración de derechos constitucionales, devienen en la falta de lógica del fallo impugnado, lo cual deriva en la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.

### **c.- Comprensibilidad**

En relación al requisito de comprensibilidad, este consiste en el correcto uso del lenguaje, así como la coherencia y claridad en la exposición de las ideas a lo largo del texto de la decisión. El cumplimiento de dicho requisito demanda la





utilización de un lenguaje sencillo, claro y respetuoso de las formas gramaticales, en función de los cuales el juez está en la obligación de redactar sus sentencias, de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte<sup>14</sup>.

En el caso *sub judice*, se desprende que la decisión judicial impugnada, si bien está elaborada con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento, carece de un análisis coherente que permita entender las razones que condujeron al juzgador a decidir sobre el caso concreto, por lo cual incumple el requisito de comprensibilidad que forma parte de la motivación de todo fallo judicial.

En las circunstancias expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que la sentencia objeto de análisis en la presente acción extraordinaria de protección no cumple con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en su garantía a la debida fundamentación de las resoluciones de autoridades judiciales o administrativas, contemplada en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

### **Consideraciones adicionales**

Esta Corte, en otros casos, ha expresado que, en razón de la presentación de una acción extraordinaria de protección, a este Organismo le corresponde analizar únicamente la decisión definitiva. Sin embargo, cuando la sentencia objetada se deriva de una garantía jurisdiccional y si la Corte ha evidenciado que dicha sentencia fue emitida en violación a derechos constitucionales –tal como acontece en el presente caso–, está en la obligación de encontrar la forma más adecuada y efectiva para reparar el derecho vulnerado. Por lo que debe examinar la decisión de primera instancia, con el objeto de determinar si ha sido dictada de conformidad con las normas constitucionales –en cuyo caso, procede dejarla en

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 055-17-SEP-CC, caso N.º 1812-10-EP

firme—; o si, en su defecto, incurre en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales.

Por lo que a continuación, esta Corte desarrollará el siguiente problema jurídico:

**La sentencia de 25 de septiembre de 2012, las 08h08, dictada por el juez segundo de lo civil y mercantil de Santa Elena, dentro del expediente de acción de protección N.º 277-2012, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República?**

En lo pertinente, la sentencia de primera instancia, en su parte considerativa y resolutive, expresa:

CUARTO De conformidad a lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador “La acción de protección tendrá (...)”. Así mismo, el artículo 4.2.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional estipula que la acción de protección no procede: “Cuando el acto (...)”. En el presente caso, no hay en autos prueba alguna que demuestre que se haya derivado de la misma sede administrativa de origen o gestión alguna ante la acusada vulneración de derechos de la autoridad accionada y/o que denote la inexistencia de mecanismos o vías judiciales adecuadas y eficaces para controvertir el derecho que se alega.- (...) como tampoco prueba alguna que acredite la condición que alega en su demanda, de ser parte del porcentaje establecido en el Artículo 64, primerò y segundo inciso de la Ley Orgánica del Servicio Público, según cita textualmente, que supone, observa este juzgador, la necesaria emisión, de conformidad a la misma disposición, de la correspondiente norma técnica, previa la contratación; cuya existencia no hay, tampoco, prueba en el proceso. A este respecto, no es de recibo la afirmación que realiza la accionante en cuanto que el permiso al que se refiere el artículo 33, inciso 5to de la Ley Orgánica del Servicio Público, constituya prueba de pertenecer al porcentaje del 4% del total de sus servidores que las instituciones referidas en el artículo 3 ídem —entre ellas la accionada— están en obligación de contratar, puesto que el permiso de que trata el artículo 33 íbidem, constituye una obligación de la autoridad nominadora y un derecho de los servidores públicos independientemente de que formen parte del porcentaje señalado en el artículo 64 mencionado (...)

SEXTO: En consecuencia, por los motivos que anteceden y sin que sean necesarias otras consideraciones, el suscrito Juez Segundo de lo Civil y Mercantil de la Provincia de Santa Elena “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL





PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA” inadmite la acción de protección presenta por MÓNICA MARITZA ESTRELLA PÁEZ en contra del ING. PAUL SOTO GARCÍA, Gobernador de la Provincia de Santa Elena y, en consecuencia, las medidas cautelares que, en forma genérica se han solicitado en la demanda.- Sin costas ni honorarios que regular.- Cúmplase ...

A continuación, esta Corte analizará la sentencia de 25 de septiembre de 2012, las 08h08, dictada por el juez segundo de lo civil y mercantil de Santa Elena, dentro del expediente de acción de protección N.º 277-2012 a la luz de los requisitos de una correcta motivación, como ya han sido conceptualizados en el primer problema jurídico de la presente sentencia.

#### **a. Razonabilidad**

De la revisión de la sentencia de primera instancia, objeto de análisis, se desprende que la misma se encuentra compuesta por vistos, seis considerandos y resolución.

En el considerando primero, el juzgador fijó su competencia con base en los artículos 86, 87, 88 y 167 de la Constitución de la República del Ecuador. Por su parte, en el considerando cuarto, el juzgador se refiere al artículo 42 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre la improcedencia de la acción de protección cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial; Adicionalmente, en el mismo considerando el juzgador citó el artículo 69 numeral 4 sobre la obligación del Estado para proteger a madres y padres y jefes de familia; y se refirió a los artículos 33 y 64 numeral 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público en relación al permiso de dos horas diarias, establecido en la ley, para funcionarios públicos que tienen hijos con discapacidad grave y la cuota del 4% de personas con discapacidad que deben tener las instituciones públicas con más de 25 servidores públicos.

Al respecto, esta Corte advierte que los juzgadores, a lo largo de su sentencia, omitieron citar las normas constitucionales relativas a derechos constitucionales

sobre cuya presunta vulneración debían discurrir. En su demanda la accionante señala como derechos vulnerados, el derecho al trabajo y los derechos de su hijo como persona con discapacidad. En tal sentido, los juzgadores en la sentencia objeto de análisis omitieron realizar referencia alguna a los derechos, consagrados en la Constitución, de las personas discapacitadas, y los deberes que tiene el Estado para con este grupo de personas vulnerables.

En tal sentido, esta Corte considera indispensable, en una sentencia que resuelva la posible vulneración de derechos constitucionales de personas con discapacidad, la referencia a los artículos principales consagrados en la norma constitucional. Ya que será la aplicación de dichas disposiciones lo que permitirá establecer la existencia de una vulneración de derechos constitucionales o no.

Por lo indicado, este Organismo concluye que el parámetro objeto de análisis no ha sido cumplido, toda vez que los juzgadores en la parte medular de la sentencia objeto de análisis, obviaron identificar las fuentes de derecho necesarias para alcanzar una adecuada resolución, en razón de los hechos puestos en su conocimiento y los argumentos expuestos por las partes.

#### **a. Lógica**

En la sentencia de primera instancia, luego de vistos, el juzgador resumió los antecedentes principales que motivaron la acción de protección puesta a su conocimiento.

En el considerando primero, el juzgador utilizó como fundamento los artículos 86, 87, 88 y 167 de la Constitución de la República para fijar su competencia y declarar la validez de la causa.

Adicionalmente, en el considerando segundo el juzgador estableció la omisión de solemnidades sustanciales en la tramitación del expediente. En el considerando tercero el juzgador hizo referencia a la audiencia pública y sus comparecientes.







Por su parte, en el considerando cuarto el juzgador transcribió el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y consideró que en el caso puesto en su conocimiento no hay pruebas que demuestren que se hubiera derivado de “la misma sede administrativa de origen de recurso o gestión alguna ante la acusada vulneración de derechos de la autoridad accionada” o de la inexistencia de mecanismos o vías judiciales adecuadas y eficaces para controvertir el derecho alegado. En otro orden de ideas, en relación al artículo 69 numeral 4, el juzgador consideró que la legitimada activa en su demanda señaló que es casada pero no presentó pruebas de tener la calidad de jefe o cabeza de familia, ni que tiene bajo su exclusiva manutención y cuidado a su hijo “con capacidades especiales”. De igual forma, el juzgador señaló la inexistencia de prueba que obre en el expediente de instancia sobre que la accionante sea parte del porcentaje establecido en el artículo 64 de la LOSEP. En tal sentido, el juzgador no consideró como prueba suficiente que la accionante haya sido beneficiaria de la jornada especial reducida de trabajo contenida en el artículo 33 de la LOSEP.

En el considerando quinto la autoridad jurisdiccional desestimó necesario el calificar las medidas cautelares solicitadas por la accionante y finalmente, en el apartado sexto el juez consideró, con sustento en lo contenido en la sentencia, dar paso a la resolución del caso inadmitiendo la acción de protección propuesta.

De las consideraciones realizadas, se advierte que la sentencia de primera instancia aporta esencialmente los mismos argumentos relevantes que los contenidos en la sentencia de apelación. Por lo tanto, esta Corte determina que la sentencia de segunda instancia reproduce el razonamiento expuesto por la sentencia de primera instancia; es decir en el requisito de lógica el juzgador no hizo referencia alguna a la vulneración de los derechos constitucionales de Mauricio Xavier Carrera Estrella, en su condición de persona con discapacidad, en tanto dicha alegación era un elemento de la controversia puesta en su conocimiento por la parte accionante incoada.

Por otra parte, en relación a la consideración del juez de que en el expediente no consta prueba alguna de haber agotado las vías judiciales existentes, o demostrar que la ineficacia de dicha vías, esta Corte sobre la aplicación de la disposición contenida en el artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC dentro del caso N.º 0380-10-EP señaló:

4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". Con respecto a esta causal es importante anotar que si una persona presenta una acción de protección, es porque considera que las demás vías de resolución judicial del caso son inadecuadas o ineficaces, por lo que carecería de sentido establecer como requisito para la presentación de la acción, el que dicho particular conste expresamente en la demanda, so pena de contravenir el principio de formalidad condicionada. La prueba de que la vía no es la adecuada y eficaz, se la debe actuar en el momento procesal de la etapa probatoria, por tanto, se requiere necesariamente de la sustanciación de la causa, consecuentemente esta es una causal de improcedencia.

Por otra parte, esta Corte en la jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC dentro del caso N.º 0530-10-JP señaló:

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

2. La regla expedida en la presente sentencia deberá ser aplicada con efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos.

En tal sentido, en el caso objeto de análisis la consideración realizada por el juzgador resulta contradictoria con las normas y garantías contenidas en la norma constitucional, así como con los pronunciamientos de esta Corte, ya que el papel de un juez constitucional no puede verse inhibido por la existencia de otras vías





judiciales que no tienen como finalidad el conocer posibles vulneraciones de derechos constitucionales.

Desde la perspectiva de la coherencia que debe tener toda resolución judicial en el parámetro de lógica, esta Corte aprecia que la accionante interpuso una acción de protección porque considera haber sufrido una vulneración a sus derechos constitucionales. Sin embargo, el juzgador en su análisis consideró que el acto administrativo accionado podía ser impugnado en la vía judicial y no que no se había demostrado que la vía no fuere adecuada. Tal situación conlleva a una falta de coherencia entre las premisas y la parte resolutive de la sentencia, ya que tal accionar tuvo como resultado la omisión de analizar y resolver sobre la real existencia, o no, de la vulneración de los derechos constitucionales de la accionada y de su hijo Mauricio Xavier Carrera Estrella.

Desde esta óptica, la actuación de los juzgadores demandada no fue coherente con la conducta requerida de una autoridad jurisdiccional en su rol de administrador de justicia constitucional. Por lo que, ante la ausencia de una debida coherencia entre premisas y de estas con la conclusión final, así como también ante la inexistencia de una debida argumentación, concluye que se ha incumplido el parámetro objeto de estudio.

#### **a. Comprensibilidad**

En el caso *sub judice*, la sentencia de 25 de septiembre de 2012, dictada por el juez segundo de lo civil y mercantil de Santa Elena, dentro del expediente de acción de protección N.º 277-2012 se encuentra elaborado con un lenguaje sencillo, claro, de fácil entendimiento. Sin embargo, la referida sentencia al obviar la identificación de las fuentes de derecho constitucional necesarias para que las autoridades jurisdiccionales puedan alcanzar una adecuada resolución y al carecer de un análisis coherente que permita resolver sobre los derechos constitucionales denunciados como vulnerados, incumple el requisito de comprensibilidad que forma parte de la motivación de todo fallo judicial.

En las circunstancias expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que la sentencia objeto de análisis en la presente acción extraordinaria de protección no cumple con los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, por lo que vulnera el derecho al debido proceso en su garantía a la debida fundamentación de las resoluciones de autoridades judiciales o administrativas contempladas en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador.

En tal sentido, y como se indicó anteriormente, en aquellos casos en los cuales la sentencia de primera instancia incurre en las mismas u otras vulneraciones a derechos constitucionales que las del juez *ad quem*, corresponde a esta Corte analizar, en aplicación de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, del caso objeto de las sentencias analizadas, con el fin de reparar integralmente y de forma celeré las vulneraciones ocasionadas por las autoridades jurisdiccionales, así como determinar las normas de actuación en casos posteriores en los que se presenten elementos fácticos que guarden analogía:

Tomando en consideración que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, a través del conocimiento y resolución de la acción extraordinaria de protección le corresponde velar por los derechos constitucionales y la supremacía de la Constitución, no solo en su dimensión subjetiva, sino también en su dimensión objetiva... [Esta Corte] para garantizar el uso adecuado de la garantía jurisdiccional de la acción de protección, la observancia de los precedentes jurisprudenciales emitidos por este Organismo, y para evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación del caso en examen, estima necesario pronunciarse también respecto de si existió una vulneración a los derechos constitucionales alegados por el accionante dentro del proceso [de acción de protección].<sup>15</sup>

Por tal razón, y como una medida de restitución de los derechos vulnerados por la actuación de los jueces en la tramitación de la acción de protección, este Organismo procederá a realizar el análisis constitucional que correspondía

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 175- 15-SEP-CC, caso No. 1865-12-SEP-CC y reproducida a su vez en la sentencia N.º 169-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1012-11-EP



efectuar a las judicaturas de instancia dentro de la acción de protección propuesta, a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

**La acción de personal N.º 000053 de 27 de abril de 2012, suscrita por el gobernador de la provincia de Santa Elena, mediante la cual procedió a la cesación de funciones por compra de renuncia con indemnización de la accionante, quien tiene a su cuidado un hijo con discapacidad intelectual del 84%, ¿vulneró el derecho constitucional al trabajo y el derecho de atención prioritaria para las persona con discapacidad, recogidos en los artículos 33 y 35 de la Constitución de la República, respectivamente?**

La Constitución de la República, en su artículo 3 numeral 1, recoge los deberes del Estado, entre los cuales se encuentra, garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Por otra parte, el artículo 33 de la Constitución de la República reconoce el derecho al trabajo:

Artículo 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.

Adicionalmente, el segundo inciso del artículo 333 de la Constitución de la República, entre las obligaciones del Estado derivadas del derecho al trabajo, consagra:

Art. 333.- (...)

El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan

desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.

En relación al derecho al trabajo, esta Corte, en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dentro del caso N.º 1000-12-EP manifestó:

El derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de indubio pro operario constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano.

Adicionalmente en la sentencia N.º 241-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1573-12-EP, este Organismo señaló:

De igual forma, cabe indicar que dado el principio de interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo está inexorablemente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, vivienda o los derechos de libertad, entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo, irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere trascendental importancia, por cuanto permite un desarrollo integral del trabajador, tanto en una esfera particular como en una dimensión social. En consecuencia, hay que observar al trabajo como fuente de ingresos económicos y como fuente de realización personal y profesional; el cual, a su vez, permite al trabajador, materializar su proyecto de vida y el de su familia. En consecuencia, son estos elementos fundamentales, los que hacen que el derecho al trabajo tenga una protección constitucional que deriva en la obligación del Estado de tutelado.

Por su parte, el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador establece normas que regulan la relación derivada del ejercicio del derecho al trabajo en el contexto particular del servicio público. En tal sentido, dispone:





Artículo 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores....

Conforme con la norma constitucional citada, el régimen de estabilidad de los servidores públicos –entre otras garantías– se regula y desarrolla vía legislativa.<sup>16</sup> En ese sentido, esta Corte estima pertinente, como un elemento contextual del análisis, referirse a la normativa que regulaba la relación laboral entablada entre la accionante y la institución en la que prestaba su contingente como servidora pública.

En tal sentido, hasta antes del 6 de octubre de 2010, la norma que regulaba la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos era la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Dicha norma establecía en su artículo 18 que para desempeñar un puesto público se requería de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora. Por su parte, conforme el artículo 19 de la indicada norma, entre otros, se encontraba establecido el nombramiento de carácter regular<sup>17</sup>.

En el presente caso, conforme se desprende de la acción de personal N.º GRH-025-2010 de 17 de febrero de 2010, constante a foja 5 del expediente ordinario, la accionante obtuvo un nombramiento regular. Es decir que, conforme el artículo 26 de la norma entonces vigente, la servidora pública gozaba del régimen de estabilidad laboral que este tipo de nombramiento le otorgaba.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, en sentencia N.º 397-16-SEP-CC dentro del caso N.º 1017-11-EP

<sup>17</sup> El cual se equipara al actual nombramiento permanente, contemplado en la Ley Orgánica de Servicio Público.

<sup>18</sup> Disposición que fue trasladada al artículo 23 de la actual LOSEP.

Por su parte, la LOSEP entró en vigencia mediante publicación en el Suplemento del Registro Oficial N.º 294 de 6 de octubre 2010. Dicho cuerpo normativo, en su artículo 47 literal k), establece las formas de cesación definitiva de la relación laboral de los servidores públicos, entre las cuales se encuentra la cesación mediante la compra de renuncia con indemnización:

Artículo.- 47 Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: (...)

k) Por compra de renunciaciones con indemnización;

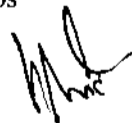
Como se puede apreciar, conforme lo ordenado en la disposición transcrita, la terminación de la relación laboral mediante la figura de la compra de renuncia conlleva el pago de una indemnización al servidor público que se acoja a esta figura legal, ocasionada por la terminación del régimen de estabilidad que caracteriza al régimen de los servidores y servidoras con nombramiento permanente.

La aplicación de dicha forma de terminación de la relación laboral se encuentra reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011, el cual incluye reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, entre las cuales se encuentra:

Art. 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.

Artículo...- Cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renunciaciones obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.







Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.

En tal virtud, el decreto ejecutivo establece ciertas características para aplicación de compra de renuncias con indemnización, siendo en particular las siguientes: para la administración pública, está sujeta al planeamiento realizado por las autoridades nominadoras de los distintos organismos del Estado, en razón de procesos de reestructuración, optimización o racionalización institucional. Por otra parte, para el servidor público tiene el carácter de obligatoria, es decir, puede o no mediar su voluntad; y, finalmente, la aplicación de esta figura conlleva ineludiblemente el pago de una indemnización pecuniaria al servidor público saliente.

En el caso *sub judice*, la figura antes descrita fue utilizada por la autoridad nominadora para la terminación de la relación laboral con la hoy legitimada activa, la cual se llevó a cabo mediante la acción de personal N.º 000053 de 27 de abril de 2012.

Una vez establecidos, los antecedentes, así como el marco constitucional y legal relativo al derecho al trabajo, y de su terminación para los servidores públicos por medio de la figura de compra de renuncia con indemnización, y a fin de realizar el análisis correspondiente, es preciso considerar como parte relevante del escenario puesto en conocimiento de los órganos de administración de

justicia constitucional, que la accionante tiene a su cargo un hijo, quien adolece de una discapacidad intelectual del 84%, conforme consta en el carnet emitido por el Consejo Nacional de Discapacidades, cuya copia consta en el expediente de instancia a foja 2, y que fue mencionado tanto en la sentencia de primera, como de segunda instancia.

Al respecto, la Constitución de la República, en su artículo 35, considera a las personas con discapacidad dentro del grupo de personas de atención prioritaria:

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Por su parte el artículo 47 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce como derecho de las personas con discapacidad, entre otros:

Art. 47.- El Estado garantizará políticas de prevención de las discapacidades y, de manera conjunta con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad y su integración social.

Se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: (...)

5. El trabajo en condiciones de igualdad de oportunidades, que fomente sus capacidades y potencialidades, a través de políticas que permitan su incorporación en entidades públicas y privadas.

Además de las normas que formalmente hacen parte del texto constitucional, esta Corte estima necesario hacer referencia a aquellas que materialmente constituyen "constitución", en los términos establecidos por esta Corte en casos anteriores.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ver por ejemplo, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 247-17-SEP-CC, caso N.º 0012-12-EP. En el contexto particular del examen constitucional del derecho a la seguridad jurídica en su componente consistente en el "respeto a la Constitución", la Corte señaló:



Ello, pues esta Corte debe ejercer no solo un control sobre la “constitucionalidad” de las actuaciones sujetas a su examen –en su sentido más estricto–; sino, también a su “convencionalidad”, tanto respecto de los instrumentos que forman parte del sistema interamericano, como del sistema universal de protección de derechos humanos; los cuales, por expresa disposición constitucional, forman directamente parte del derecho ecuatoriano interno.

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

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

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de 28 de noviembre 2012, dentro del caso Artavia Murillo y Otros Vs. Costa Rica, al referirse a la condición de discapacidad consideró:

291. En las Convenciones anteriormente mencionadas se tiene en cuenta el modelo social para abordar la discapacidad, lo cual implica que la discapacidad no se define exclusivamente por la presencia de una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, sino que se interrelaciona con las barreras o limitaciones que socialmente existen para que las personas puedan ejercer sus derechos de manera efectiva. Los tipos de límites o

---

“Caracterizado así el derecho [a la seguridad jurídica], un elemento relevante del contenido del derecho es sin duda, el que las autoridades jurisdiccionales respeten la Constitución. Por “Constitución”, se entiende tanto las disposiciones formalmente incorporadas al documento constitucional, como aquellos que materialmente pertenecen a él, por expresa disposición de la misma o por derivarse de un proceso de interpretación auténtica del mismo. En consecuencia, el derecho a la seguridad jurídica también se satisface por medio del respeto al contenido de los tratados internacionales de derechos humanos y de la jurisprudencia constitucional, es decir el bloque de constitucionalidad”.

barreras que comúnmente encuentran las personas con diversidad funcional en la sociedad, son, entre otras, actitudinales o socioeconómicas.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 29 de febrero de 2016, dentro del caso Chinchilla Sandoval Vs. Guatemala, señaló que la CIADDIS<sup>20</sup> define el término discapacidad como:

[u]na deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social". Por su parte, la CDPD establece que las personas con discapacidad "incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

En otro orden de ideas, en la referida sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de las personas con discapacidad y su ejercicio establece que:

208. En cumplimiento de los deberes de protección especiales del Estado respecto de toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad. En este sentido, es obligación de los Estados propender por la inclusión de las personas con discapacidad por medio de la igualdad de condiciones, oportunidades y participación en todas las esferas de la sociedad, con el fin de garantizar que las limitaciones normativas o de facto sean desmanteladas. Por tanto, es necesario que los Estados promuevan prácticas de inclusión social y adopten medidas de diferenciación positiva para remover dichas barreras.

Sobre el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, esta Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC dentro del caso N.º 2184-11-EP manifestó:

---

<sup>20</sup> Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS)



En virtud de lo señalado, las disposiciones contempladas en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales precedentemente transcritos, que establecen la atención prioritaria de la que gozan las personas con discapacidad en todo ámbito, y de manera específica, su inserción y permanencia en su lugar de trabajo, prevalecen sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano; esto significa que en aplicación de la Constitución y del corpus juris internacional vigente en el Estado, cuyas normas prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica, a las personas con discapacidad, consideradas como grupo de atención prioritaria, debe asegurárseles una protección especial en el ámbito laboral, lo cual se verifica a través del pleno acceso al empleo y su conservación.

Desde una perspectiva que responde un modelo de determinación de la “invalidez” relacionada con la aptitud para trabajar —y, por tanto, con un trasfondo asistencialista en cuanto a las acciones públicas relacionadas con quienes fueran declarados “incapaces”—<sup>21</sup>, el Convenio 159 de la Organización

---

<sup>21</sup> Alicia Amate en su artículo Evolución del concepto de discapacidad dentro de la publicación DISCAPACIDAD LO QUE TODOS DEBEMOS SABER de la Organización Mundial de la Salud, Página 5 señaló:

En julio de 2001, el Instituto Interamericano del Niño de la Organización de Estados Americanos (OEA) publicó un trabajo (5) en el que se plantea la evolución del concepto de discapacidad desde el siglo XVII, según los siguientes modelos:

**Modelo preformista o negativista:** Es el que prevalece hasta el siglo XVII. Antes de la Revolución Francesa se pensaba que las deficiencias se preformaban en el momento de la concepción o eran el resultado de designios de fuerzas divinas. Según las distintas culturas, las personas con discapacidades eran segregadas, perseguidas o institucionalizadas en forma permanente. Se practicaba la eugenesia o, en otros casos, se reverenciaba o deificaba a quienes tenían estos “estigmas”.

**Modelo predeterminado médico:** Se extiende desde el siglo XVII hasta fines del siglo XIX. Se consideraba que las discapacidades tenían origen biomédico. En esa época, quienes no podían ser curados se institucionalizaban en establecimientos donde se atendía a individuos con cualquier tipo de discapacidad. Las órdenes religiosas eran las que primordialmente se ocupaban de estas personas.

**Modelo determinista funcional:** Se extiende desde fines del siglo XIX hasta fines del decenio de 1980. Se desarrolla el criterio de rehabilitación y de educación especial.

**Modelo interaccionista o estructuralista:** Comienza a desarrollarse el concepto de desventaja y a enfatizarse los factores ambientales. En este período se implanta la normalización en la educación. Se reconoce el valor de la prevención para eliminar las barreras físicas y estructurales.

**Modelo inclusivo de los derechos humanos:** Se reconoce que los derechos humanos son fundamentales y se los incluye en la ejecución de programas.

Internacional del Trabajo, sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas Inválidas<sup>22</sup>, aprobado el 23 de junio de 1987, por el Congreso Nacional, y ratificado por medio de Decreto Ejecutivo N.º 3869 de 07 de abril de 1988, indica que se entiende por “persona inválida” a “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden substancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”; marco en el cual se determina en su artículo 1 numeral 2 que: “A los efectos del presente Convenio, todo Miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad”.

En el contexto del sistema universal de los derechos humanos, el modelo de asociación de los términos “invalidéz”, en tanto la imposibilidad de realizar labores productivas en el ámbito laboral formal fue superado por un modelo basado en la premisa del máximo goce y disfrute de los derechos por parte de las personas con discapacidad. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General N.º 5 sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada durante el 11º período de sesiones 1994 en particular sobre el derecho al trabajo y con base en Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, anexo de la resolución 48/96 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, señaló:

Según las Normas Uniformes, las personas con discapacidad, tanto si viven en zonas rurales como si viven en zonas urbanas, han de tener las mismas oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo. Para que sea así, es particularmente importante que se eliminen todos los obstáculos artificiales a la integración en general y al empleo en particular. Como ha indicado la Organización Internacional del Trabajo, muy a menudo son las barreras materiales que la sociedad ha erigido en esferas como el transporte, la vivienda y el puesto de trabajo las que se citan

---

<sup>22</sup> La Constitución prevé en su Art. II numeral 3 que: Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte



como justificación para no emplear a las personas con discapacidad. Por ejemplo, mientras los lugares de trabajo estén organizados y contruidos de forma que les hagan inaccesibles a las personas que se desplazan en sillas de ruedas, los empleadores estarán en condiciones de poder “justificar” su imposibilidad de emplear a los usuarios de dichas sillas. Los gobiernos deben desarrollar también políticas que promuevan y regulen disposiciones laborales flexibles y alternativas que permitan atender razonablemente las necesidades de los trabajadores con discapacidad.

Incluso, conforme la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>23</sup> el Estado ecuatoriano además de tener la obligación de garantizar el derecho al trabajo a las personas con discapacidad, deberá velar, entre otras consideraciones, por su estabilidad laboral o condición de continuidad:

#### Artículo 27 Trabajo y empleo

- I. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:
  - a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, **la continuidad en el empleo**, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables; (...)
  - g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público... (Negrilla fuera del texto)

En tal sentido, conforme las disposiciones consagradas en la Constitución, así como en convenios internacionales, las personas con discapacidad tienen, entre otros derechos, el de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, en un marco de estabilidad laboral, que permita alcanzar la realización económica y personal de este grupo de personas con derecho a recibir atención prioritaria.

<sup>23</sup> Publicado en el Registro Oficial N.º 329 del 5 de mayo de 2008.

Sin embargo, esta Corte considera imprescindible formular el planteamiento de cuál es la situación en relación al derecho constitucional al trabajo, respecto de aquellos casos en los cuales el grado de discapacidad fuese de tal severidad, que impida a la persona con discapacidad realizar actividad laboral alguna. Ello, considerando que, como bien señala la Constitución de la República, el trabajo es el mecanismo de satisfacción de varias de las condiciones necesarias para una vida digna; no sólo para el trabajador, sino también para su familia.

Desde la perspectiva de la interpretación integral de la norma constitucional, se debe tener presente que el artículo 48 numeral 7 de la norma constitucional reconoce la obligación que tiene el Estado para adoptar a favor de las personas con discapacidad medidas que aseguren: "... 7. La garantía del pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad...".

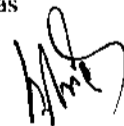
Por lo que, en el presente caso, ante la imposibilidad de Mauricio Xavier Carrera Estrella de realizar actividad laboral alguna, y a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la persona con discapacidad, corresponde a quien tenga a su cuidado y responsabilidad, recibir una protección especial, que indirectamente asegure el pleno goce y disfrute de los derechos de quien está a su cargo.

Tal situación fue reconocida por el legislador en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público –en concordancia con los artículos 17<sup>24</sup> y 19<sup>25</sup> literal d) de la Ley de Discapacidades, entonces vigente–, el cual establece:

---

<sup>24</sup> Art. 17.- PERSONAS AMPARADAS.- Están amparadas por esta ley: (...) b) Los padres, madres o representantes legales que tengan bajo su responsabilidad y/o dependencia económica a una persona con discapacidad

<sup>25</sup> Art. 19.- Sin perjuicio de los derechos establecidos en la Constitución, en las leyes y en convenios internacionales, el Estado reconocerá y garantizará a las personas con discapacidad los siguientes: (...) d) Accesibilidad al Empleo.- Las personas con discapacidad tienen derecho a no ser discriminadas, por su condición, en todas las prácticas relativas al empleo, incluyendo los procedimientos para la aplicación, selección, contratación, capacitación, despido e indemnización de personal y en cuanto a todos los demás términos, condiciones y privilegios de los trabajadores;







Art. 64 De las personas con discapacidades o con enfermedades catastróficas.- Las instituciones determinadas en el artículo 3 de esta ley que cuenten con más de veinte y cinco servidoras o servidores en total, están en la obligación de contratar o nombrar personas con discapacidad o con enfermedades catastróficas, promoviendo acciones afirmativas para ello, de manera progresiva y hasta un 4% del total de servidores o servidoras, bajo el principio de no discriminación, asegurando las condiciones de igualdad de oportunidades en la integración laboral, dotando de los implementos y demás medios necesarios para el ejercicio de las actividades correspondientes.

En caso de que por razones de la enfermedad catastrófica o discapacidad severa las personas no pudieren acceder a puestos en la administración pública, y, una persona del núcleo familiar de dicha persona sea éste cónyuge o conviviente en unión de hecho, padre, madre, hermano o hermana o hijo o hija, tuviere bajo su cuidado a la misma, podrá formar parte del porcentaje de cumplimiento de incorporación previsto en el inciso anterior, para lo cual se emitirá la norma técnica correspondiente para la contratación de estas personas. En caso de muerte de la persona discapacitada o con enfermedad catastrófica, se dejará de contar a éstas dentro del cupo del 4%...<sup>26</sup>

El inciso segundo del artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Público reviste de especial importancia, en la medida que parte del supuesto que mediante la contratación de una persona del núcleo familiar que tuviere bajo su cuidado la persona con discapacidad que por sí misma no pudiere trabajar, le permite garantizar la subsistencia y protección de la misma, en el marco de la protección de los derechos de atención prioritaria, reconocidos en la Constitución de la República. En otras palabras, la imposibilidad de ejercer por sí misma el derecho al trabajo y aquellos que se satisfacen por el mismo en razón del principio de interdependencia, no puede ser interpretada como una restricción a la capacidad de goce sobre el derecho constitucional, y a su ejercicio por medio de las actuaciones de la persona o personas que se hallen encargadas de su cuidado.

En el caso *sub examine*, conforme se desprende de los hechos planteados en la demanda, el hijo de la accionante, Mauricio Xavier Carrera Estrella, sufre una discapacidad tal que no le permite desarrollar una actividad laboral por lo tanto, su madre, la señora Mónica Maritza Estrella Páez, quien tiene a su cargo su

<sup>26</sup> Figura de trabajador sustituto que posteriormente fue trasladada a Ley Orgánica de Discapacidades en su artículo 48.

cuidado, asume el derecho a ser parte del beneficio laboral que le corresponde conforme los preceptos constitucionales y la disposición legal antes indicada. Es por esto que, las acciones de respeto –traducidas en prestaciones negativas–, protección y garantía –traducidas en prestaciones positivas– para garantizar el derecho por parte del Estado, deben necesariamente extenderse a quien se halle a cargo de la persona con discapacidad que no pueda ejercer su derecho al trabajo por sí misma.

Sin perjuicio de lo indicado, según se ha establecido en las consideraciones precedentes, el derecho al trabajo de la persona con discapacidad no se agota con el acceso a un empleo. Por el contrario, este derecho abarca incluso aspectos tales como la estabilidad laboral y demás garantías previstas en la Constitución y convenios internacionales.

En un caso que tiene un contexto distinto, ya que se refiere a la protección de los derechos de personas portadoras de VIH, pero que resulta análogo por tratarse de otro de los grupos de atención prioritaria, recogidos en el artículo 35 de la Constitución, esta Corte, en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 0445-11-EP desarrolló la figura de estabilidad laboral reforzada, la cual consiste en:

[T]al como lo ha entendido la Corte Constitucional colombiana y lo incorpora esta Corte Constitucional en esta sentencia, tiene como objetivo "asegurar que las personas que ostentan una condición de debilidad, gocen del derecho a la igualdad real y efectiva, que se traduce en materia laboral, en la garantía de permanencia en un empleo como medida de protección especial ante actos de discriminación cuando ello sea del caso, y conforme con la capacidad laboral del trabajador", de suerte que, a menos de que exista una razón objetiva que tiene como finalidad desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad a la que se encuentra sometida una decisión de terminación de la relación laboral...

En el caso de la persona con discapacidad, la garantía de estabilidad reforzada implica la permanencia en un empleo como medida de protección especial. Un ejemplo de dicha estabilidad reforzada que, aunque recogido por el legislador con posterioridad a los hechos que motivaron la presentación de la acción de protección, esta Corte interpreta como el cumplimiento parcial de "... la



obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, en los términos establecidos en el artículo 84 de la Constitución de la República, se encuentra en el artículo 51 de la actualmente vigente Ley Orgánica de Discapacidades:

Artículo. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente (...).

Además, para la supresión de puestos no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional.<sup>27</sup>

Del mismo modo, el inciso quinto del artículo 60 de la LOSEP –ya vigente a la época en que se suscitaron los hechos que motivaron la demanda de acción de protección– reconocía un rango especial de protección a la estabilidad del trabajo en los casos de terminación laboral por supresión de puestos que protege tanto a los funcionarios con discapacidad severa como aquellas personas que tuvieran a su cargo la manutención de la persona con discapacidad:

Art. 60.- (...).

Para la supresión de puestos no se considerarán los puestos que ocupen las personas con discapacidad severa o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente en unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, debidamente certificado por el Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS).

<sup>27</sup> Ley Orgánica de Discapacidades, Suplemento del Registro Oficial N.º 796, 25 de septiembre de 2012.

Es decir, a la fecha de los hechos que originaron la presente acción de protección, los servidores públicos que sufrieran discapacidad severa o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad una persona con un grado severo de discapacidad, de las contempladas en la disposición legal, no se verían afectadas por la cesación definitiva de funciones por supresión de puestos.

Esta Corte considera que, conforme el primer inciso del artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público, un proceso de supresión de puestos se produce únicamente mediante razones técnicas, funcionales y económicas y se debe realizar con la intervención de los Ministerios de Relaciones Laborales,<sup>28</sup> Finanzas; y, la institución o entidad objeto de la supresión del puesto. Es decir, existen causas específicas, un procedimiento adecuado y autoridades con competencia para controlar el ejercicio del poder público en los actos que desemboquen en la terminación de un nombramiento por medio de la supresión de puestos.

Por otra parte, según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813 publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011, las instituciones del Estado pueden establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización, la cuales derivan de procesos de reestructuración, optimización y racionalización de las respectivas instituciones. En este procedimiento, a diferencia del establecido para la supresión de puestos, la normativa no prevé la necesidad de contar con la intervención de otras instituciones públicas.

En tal sentido, si las normas de derecho, dictadas en aplicación de los derechos y garantías constitucionales y de las que provienen de tratados internacionales en derechos humanos, reconocen una protección especial a las personas con discapacidad severa y quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente en unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, en una modalidad de terminación laboral producto de un análisis técnico, funcional, económico e interinstitucional como es la figura de supresión

<sup>28</sup> Actual Ministerio de Trabajo en virtud del Decreto Ejecutivo No. 500 del 26 de noviembre de 2014.



de puesto; con más razón, dicha protección se debe ampliar a aquellas formas de terminación unilateral de la relación laboral en las cuales dicho análisis no resulta tan exigente, como es el caso de la compra de renuncia de carácter obligatoria con indemnización, conforme se encuentra regulada en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813.

Con base en los elementos analizados, esta Corte considera que la terminación de la relación laboral mediante la aplicación de la figura de compra de renuncia obligatoria con indemnización contenida en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011, dirigida a la señora Mónica Maritza Estrella Páez, servidora pública que tiene a su cargo la manutención de una persona con discapacidad, constituye una vulneración de su derecho constitucional al trabajo, en conexión con el derecho de su hijo a recibir atención prioritaria, reconocidos en los artículos 33 y 35, de la Constitución de la República, respectivamente.

#### **Control constitucional de norma conexas**

Una vez determinadas las vulneraciones de los derechos constitucionales de la accionante y los de su hijo, esta Corte evidencia que los hechos del caso permiten presumir la existencia de una posible incompatibilidad entre la Constitución de la República y el marco normativo infra constitucional que regula la terminación unilateral de la relación establecida en razón de la suscripción de un nombramiento permanente, en el evento que se trate de un servidor o servidora con discapacidad, o que se halle a cargo de una en tal condición.

Por esta razón, en uso de su atribución establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 10 del mismo artículo, esta Corte pasa a formular el siguiente problema jurídico:

**¿Existe una omisión inconstitucional parcial por parte del legislador al no incluir como excepción a la posibilidad de terminar la relación establecida por medio de un nombramiento permanente a través de la compra de**

**renuncia con indemnización, al caso en que la servidora o servidor sea una persona con discapacidad o quien tenga a su cuidado y responsabilidad un hijo, hija, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad?**

Esta Corte, como un elemento preliminar, necesario para el análisis del presente problema jurídico, considera necesario referirse brevemente a las atribuciones en las que basa la formulación del mismo. La Constitución de la República señala al respecto lo siguiente:

Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...)

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. (...)

10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

La aplicación conjunta de las disposiciones señaladas lleva a esta Corte a discernir el sentido del término “normas”, utilizado en el primero de los numerales precitados. Como esta Corte ha señalado, el concepto en cuestión se puede definir como el de proposición jurídica con contenido prescriptivo – mandato, prohibición o permisión–,<sup>29</sup> y diferenciarlo de la disposición que la expresa en determinados términos. Con esta definición como premisa, esta Corte infiere que, en razón de los principios que rigen la forma en que funciona el derecho objetivo como sistema ordenado de normas, éstas son producto de un proceso hermenéutico, que las extrae tanto de las disposiciones existentes, como de la ausencia de ellas. En otras palabras, la ausencia de una disposición que contenga una norma que, por ejemplo, prohíba determinada acción, a través de la

<sup>29</sup> Cfr., Norberto Bobbio. Teoría General del Derecho, Editorial TEMIS S.A., Bogotá, 1999, p. 42, citado en Corte Constitucional, sentencia N.º 001-13-SIO-CC, caso N.º 0001-11-IO.



interpretación jurídica es posible extraer una norma que la permite; o, ante la ausencia de una disposición que mande adoptar determinado curso, es posible interpretar la existencia de una norma que permite un comportamiento discrecional.

En ese sentido, el término “normas”, al que se refiere el numeral 3 del artículo 436 de la Constitución de la República abarca también el efecto o consecuencia de la omisión en el cumplimiento del deber de regular determinada situación.

Una vez determinada la factibilidad de ejercer la atribución de control constitucional de normas conexas a la posible inconstitucionalidad ocasionada por la omisión en el mandato de normar, es pertinente que esta Corte se refiera al tipo de omisión advertida.

Conforme lo analizado en la presente sentencia, el artículo 47 literal k) de la LOSEP contempla la cesación definitiva de funciones de las servidoras y los servidores públicos por compra de renuncias con indemnización. No obstante, la LOSEP no desarrolla la figura de compra de renuncia con indemnización, ni en sus causas, en sus efectos o en su procedimiento. En cambio, el desarrollo de esta forma de terminación de la relación laboral la estableció el Presidente de la República mediante el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N.º 813, publicado en el Registro Oficial N.º 489 de 12 de julio de 2011. En el mismo fijó sus características principales, las mismas que ya han sido descritas en párrafos precedentes de la presente sentencia, las que se resumen en la unilateralidad y la existencia de una indemnización.

Del texto del artículo 8 contenido en el decreto ejecutivo referido, no consta mención alguna a los casos en los cuales las personas cesadas en sus funciones, mediante la aplicación de la compra de renuncia con indemnización, se encuentren dentro de los grupos de atención prioritaria contenido en el artículo 35 de la Constitución, ni tampoco de aquellas personas que tengan a su cargo personas con discapacidad. Por otro lado, el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades establece dos escenarios de estabilidad reforzada, de los que está

excluida la terminación del nombramiento por compra de renuncia con indemnización.

Este escenario configura la presunta existencia de una omisión parcial, sobre cuya presunción de constitucionalidad existen elementos suficientes para establecer una duda. De acuerdo con el artículo 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las omisiones inconstitucionales parciales, o “relativas”, se dan “... cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes...”. Esta Corte se refirió a las omisiones de este tipo en el siguiente sentido:

**En el caso de omisión relativa, parcial o material (...), no es la inacción del obligado lo que requiere ser analizado, sino más bien el resultado de su actuación positiva.** Bien señala [Juan Carlos Morón Urbina] al decir que en estos casos ‘[e]l objeto de impugnación no es el silencio de esa ley, sino la ley misma, solo que el motivo impugnatorio ya no es lo que dice, sino lo que no dice porque con ello ha vulnerado la Constitución’. (Énfasis fuera del texto).<sup>30</sup>

El mencionado artículo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé que el control sobre este tipo de omisiones “... comprende la determinación y la eliminación de las **exclusiones arbitrarias de beneficios**, cuando la **disposición jurídica omite hipótesis o situaciones que deberían subsumirse** dentro de su presupuesto fáctico, y **no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión ...**” (Énfasis fuera del texto). En caso que la Corte encuentre la presencia de los elementos indicados, debe subsanar la omisión parcial “... a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada”.

Es pertinente considerar también los elementos que esta Corte ha determinado como necesarios para concluir que, en determinado caso, ha existido una omisión, sea total o sea parcial. En la ya citada, sentencia N.º 001-13-SIO-CC, la Corte identificó como elementos de las omisiones inconstitucionales, “a) la exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente; b) La

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIO-CC.





inacción o abstención del legislador respecto de dicho deber; c) La generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) La ineficacia de la voluntad constituyente”.

En lo que tiene que ver con la **exigencia constitucional para obedecer un mandato constitucional de actuar**, la Corte ha señalado:

El primero de los elementos es aquel que determina la constitucionalidad del problema y lo distingue de vulneraciones a otras normas, susceptibles de ser subsanadas por fuera de la jurisdicción constitucional. La aplicación de dicho elemento implica que si no existe una norma constitucional que establezca un deber positivo, la omisión no tendrá por resultado la transgresión de la Carta Fundamental. Ahora, este deber, como lo ha señalado esta Corte, debe ser, en palabras de la Ley de la materia, “claro y concreto”.<sup>31</sup>

Al respecto, esta Corte ha sido enfática a lo largo de esta sentencia en relación a las obligaciones derivadas del derecho al trabajo y de los derechos de las personas con discapacidad. Estas obligaciones incluyen, como también ya se ha dejado indicado, la de adecuar la normativa a los contenidos constitucionales. En concreto, la Constitución ordena al legislador a establecer normas que protejan de forma eficiente las garantías del derecho al trabajo para las personas con discapacidad y las personas bajo cuyo cuidado y responsabilidad se encuentran. Es así que existe un deber constitucional que cumple con ser claro y concreto.

En lo que tiene que ver con la **inacción o abstención de la autoridad o institución respecto del deber de actuar**, la Corte estableció que “... no basta con un no hacer. Esta falta de acción debe ir acompañada de un elemento volitivo encaminado a impedir el curso del procedimiento para el cumplimiento del mandato, o a callar respecto de elementos normativos en una disposición aprobada”.

En este punto, la Corte distinguió la forma de evaluar la inacción o abstención en el contexto de omisiones totales o parciales. En el segundo supuesto –relevante en el caso *sub judice*– este Organismo señaló que “... para declarar la omisión

<sup>31</sup> Ibid.

relativa será necesario que la Corte realice un **análisis material de la norma** que debería haber desarrollado el mandato, **con el fin de determinar si su regulación es insuficiente para cumplir a plenitud con la voluntad del constituyente**” (Énfasis fuera del texto).

En el presente caso, el artículo 51 la Ley Orgánica de Discapacidades vigente, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 796 de 25 de septiembre 2012, en aplicación de los derechos constitucionales y de los contenidos en convenios internacionales, establece la figura de estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad, en algunos supuestos, tanto en el ámbito privado como público. Dicho artículo establece:

Artículo. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente.

Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobreviniente, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley.

Además, para la supresión de puestos no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional.

De la disposición legal citada se desprende que la protección reforzada de las personas con discapacidad se activa cuando en la terminación de la relación de trabajo no media la voluntad del trabajador. Es así que la norma prevé una indemnización adicional en los casos de despido injustificado de la persona con discapacidad; y, en el ámbito público, mediante la prohibición de suprimir los puestos ocupados por personas con discapacidad, o de quienes tengan personas con discapacidad a su cargo. Más aún, como ha sido objeto de razonamiento en



párrafos precedentes, el artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público preveía ya la prohibición de supresión de partidas de los sujetos en las circunstancias señaladas.

No obstante, ninguna de las disposiciones hace referencia alguna a la figura consistente a la compra de renuncia con indemnización, la cual comparte, tanto la característica de unilateralidad, como la existencia de una indemnización ocasionada por la pérdida de la estabilidad. Esto, determina una exclusión de un beneficio, en los términos establecidos en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que se omite una hipótesis o situación que tiene fuertes elementos de analogía con las reguladas. Resta, entonces, determinar si dicha exclusión causada por la omisión en la hipótesis o situación, resulta arbitraria, por no estar soportada en una razón objetiva y suficiente.

En este punto, es relevante considerar que no existe objetivamente en la norma razón alguna que determine la exclusión de este tipo de figura del grupo de aquellas sobre las que debe existir estabilidad reforzada. En cambio, las características que comparten el despido injustificado y la supresión de puestos –unilateralidad e indemnización por la pérdida de estabilidad–, también se hallan presentes en la compra de renuncia con indemnización.

Claro está, entre las consecuencias aplicables a las distintas figuras existe una diferencia. En el evento de un “despido” –propio de las relaciones laborales entre particulares, reguladas por el Código del Trabajo–, en razón del derecho a la libertad de contratación y el principio de autonomía de la voluntad, la legislación no obliga al empleador a mantener al trabajador en su nómina, pero sí a indemnizar por la falta de justificación en razones que ameritarían a aplicación de otras figuras de terminación unilateral. En cambio, la supresión de puestos es una figura propia de las relaciones laborales de quienes prestan sus servicios en entidades del sector público, y está basada en la premisa constitucional de la proscripción de la arbitrariedad y la obligación ineludible de quienes ostentan el poder público de justificar las razones para adoptar sus decisiones. En este

segundo caso, la arbitrariedad en la terminación de la relación laboral está proscrita de plano, por ser contraria a la Constitución en sí misma.

La distinción indicada, sin embargo, no es relevante en términos de justificar la exclusión de una tercera figura del beneficio consistente en la estabilidad reforzada. Por lo tanto, esta Corte estima que la omisión en la que incurrió el legislador estableció una exclusión arbitraria del beneficio; y, por tanto, cumplió con la voluntad constituyente de forma insuficiente.

Respecto de **la generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo**, la Corte señaló:

... el elemento temporal **es propio del análisis de las omisiones absolutas**, dado que para calificar la existencia de una omisión constitucional relativa se parte del supuesto de que la norma que presuntamente omite determinado contenido constitucional ya ha sido promulgada. Esto hace que en dicho caso, el transcurso del tiempo anterior a la promulgación de la norma pase a un segundo plano (Énfasis fuera del texto).

Por esta razón, no corresponde efectuar dicho examen en el presente caso.

En lo relacionado con **la ineficacia de la voluntad constituyente**, la Corte afirmó:

El último elemento configurativo de la omisión inconstitucional tiene que ver con **las consecuencias** de la inactividad del obligado por el mandato constitucional, tanto **en el ordenamiento jurídico como en la realidad puntual que el Constituyente pretendió regular**, lo que configura a la acción de inconstitucionalidad por omisión como garantía de la consecución del programa político-jurídico. Igualmente, constituye la traducción de los principios de presunción de constitucionalidad y *pro legislatore* al campo de las omisiones.

En reiteración del criterio ya expuesto sobre el sentido del concepto "norma", esta Corte infiere del silencio del legislador, que la consecuencia de la exclusión no es sino la **permisión para que la autoridad pública competente proceda a la terminación de la relación laboral con una servidora o servidor público con**



nombramiento permanente por medio de la compra de renuncia con indemnización, sin importar si dicha servidora o servidor es una persona con discapacidad o si tiene una persona con discapacidad bajo su cargo y responsabilidad. Esta norma derivada del silencio del legislador frustra la voluntad del constituyente, porque deja en desprotección los derechos de la persona con discapacidad ante una decisión administrativa que la afecta, ya sea de forma directa o indirecta.

En este sentido, esta Corte precisa que las personas con discapacidad, dada su protección reforzada que, en aras de garantizar el pleno goce y ejercicio de sus derechos, deben contar con mayores posibilidades de acceso y estabilidad laboral. Por lo tanto, con el fin de subsanar la omisión inconstitucional encontrada, es preciso efectuar un ejercicio de constitucionalidad condicionada de las disposiciones contenidas en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, en el sentido que toda institución pública, al analizar la aplicación de la compra de renuncia obligatoria con indemnización, deberá excluir de su aplicación a aquellas personas que tengan una discapacidad o a quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificada por la autoridad sanitaria nacional.

Frente a ello, esta Corte considera pertinente, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 436 numerales 3 y 10, en concordancia con los artículos. 33, 35, 48 numeral 7 y 333 segundo inciso de la Constitución de la República, proceder a dictar una sentencia aditiva en cuanto a la norma contenida en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades, en virtud de lo cual, la disposición citada expresará lo siguiente:

Artículo. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un

valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente.

Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobreviniente, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley.

Además, para la **cesación de funciones por supresión de puestos o por compra de renuncias con indemnización**, no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional.

### Reparación integral

En cumplimiento con el mandato establecido en el artículo 86 numeral 3, primer inciso de la Constitución de la República, una vez que esta Corte estableció en la presente acción extraordinaria de protección, la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales de los accionantes, tanto en las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales de primera y segunda instancia, como en la acción de personal emanada por la autoridad administrativa; corresponde a este Organismo determinar qué medidas de reparación integral resultan más apropiadas para alcanzar una efectiva protección de los derechos vulnerados.<sup>32</sup>

Al respecto, esta Corte Constitucional, al interpretar el contenido del artículo 11, numeral 9, segundo inciso de la Norma Suprema,<sup>33</sup> se refirió a la reparación

<sup>32</sup> Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:  
(...)

3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y **en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.** (El énfasis pertenece a esta Corte).

<sup>33</sup> Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:



integral en los siguientes términos: “En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un ‘derecho’ y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración”.<sup>34</sup>

### **Medidas para la reparación de la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación**

Como primera consideración, corresponde establecer las medidas de reparación de los derechos vulnerados por las autoridades jurisdiccionales, tanto de primera como de segunda instancia. En particular, el derecho identificado como vulnerado es el debido proceso en la garantía de motivación que debe tener toda resolución tanto administrativa como judicial.

Al respecto, las medidas de reparación, para ser adecuadas, deben tender a que los actos lesivos a sus derechos queden sin efecto jurídico; y que, de parte de la justicia constitucional, se provea de efectiva protección a sus derechos e intereses, y que se lo efectúe por medio de una decisión que cumpla con los requisitos mínimos para ser considerada como motivada.

Por lo indicado, esta Corte considera como primera *medida de restitución*<sup>35</sup> tendiente a la reparación de dicho derecho vulnerado, dejar sin efecto, tanto la sentencia dictada en segunda instancia 24 de octubre de 2013, las 16h50, por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa

(...)

9. (...) El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC, caso N.º 1773-11-EP.

<sup>35</sup> “Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum*, que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el reestablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución”. Corte Constitucional, sentencia N.º 146-14-SEP-CC.

Elena dentro del expediente de apelación N.º 253-2012; así como, la sentencia dictada en primera instancia de 25 de septiembre de 2012, las 08h08, dictada por el juez segundo de lo civil y mercantil de Santa Elena dentro del expediente de acción de protección N.º 277-2012.

Adicionalmente, esta Corte considera indispensable establecer una **medida de garantía de no repetición**, para evitar que las vulneraciones en las que incurrieron los juzgadores de primera y de segunda instancia vuelvan a ocurrir en casos posteriores en los que existan hechos similares. Por tal razón, dispone al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. La difusión debe darse por medio de atento oficio a las judicaturas, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

Asimismo, debido a la posible existencia de responsabilidades derivadas de las vulneraciones señaladas en la presente sentencia, es necesario establecer una **medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción**. Así, se dispone al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al debido proceso en la garantía de la motivación. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con





dichas sanciones. El presidente del Consejo de la Judicatura, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

Por último, la emisión de la presente sentencia y su publicación en el Registro Oficial constituyen en sí mismas *medidas de satisfacción*. Ello pues constituyen una muestra del reconocimiento de la existencia de las vulneraciones por parte de las judicaturas encargadas de proteger los derechos de quienes acuden para recibir su tutela, por medio de decisiones fundamentadas en la Constitución, los instrumentos internacionales de los derechos humanos y la Ley. Ambas medidas son ejecutadas por la propia Corte Constitucional y tienen efecto desde que la sentencia quede en firme y sea publicada en el Registro Oficial.

**Medidas para la reparación de la vulneración a los derechos recibirán atención prioritaria a la persona con discapacidad y al derecho al trabajo**

En la presente sentencia, esta Corte ha visto la necesidad de desarrollar parte de su análisis en consideración de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección. Y en tal razón, este Organismo concluyó que el acto administrativo impugnado en la acción de protección vulneró varios derechos constitucionales, tanto de la accionante, como los de su hijo. Por lo tanto, corresponde establecer medidas de reparación adecuadas para que dichos derechos adquieran el estatus de garantía requerido por el texto constitucional.

En consecuencia, como *medida de restitución* de los derechos conculcados, corresponde dejar sin efecto y retrotraer la acción vulneradora consistente en la terminación unilateral de la relación laboral por parte de la autoridad pública para con la señora Mónica Maritza Estrella Páez, sin considerar el grado de vulnerabilidad y la condición de atención prioritaria de su hijo. Por lo que, a fin de asegurar la subsistencia y cuidado de Mauricio Xavier Carrera Estrella en su condición de persona con discapacidad y reparar los derechos constitucionales

vulnerados. Para ello, es necesario considerar que la accionante expresó, como parte de su pretensión en la presente acción extraordinaria de protección, el deseo de ser reintegrada a su puesto de trabajo.

Es necesario considerar que el dejar sin efecto el acto administrativo impugnado –con los efectos jurídicos que tal decisión acarrea– es una medida de imposible ejecución, si se considera que, en aplicación del Código Orgánico de la Función Judicial,<sup>36</sup> desaparecieron las comisarías de la Mujer y la Familia y sus atribuciones fueron asumidas por las juezas y jueces de violencia contra la mujer y la familia, pertenecientes a otra función del Estado. Sin embargo, la disposición transitoria quinta del mencionado cuerpo legal establece un régimen transitorio para proteger la estabilidad de los servidores y servidoras involucrados en el cambio institucional indicado. Dicha disposición ordena, en lo pertinente:

**QUINTA.- ESTABILIDAD DE LAS SERVIDORAS Y LOS SERVIDORES JUDICIALES Y FISCALES.- (...)**

En aplicación de esta disposición, el Consejo de la Judicatura organizará los procedimientos y dictará los instructivos que sean necesarios, para:

e. Las y los integrantes de (...), comisarías de (...) la mujer y familia, (...), siempre que cumplan con los requisitos exigidos para las servidoras y servidores de la Función Judicial, que merezcan evaluación positiva, pasarán a formar parte de la Función Judicial en cargos de similar jerarquía y remuneración en atención a la nueva organización dispuesta por este Código (...). Los demás permanecerán dentro de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional o Ministerio de Gobierno, según corresponda, pudiendo estas instituciones suprimir la partida en el evento de que el cargo sea innecesario.

Dado que esta Corte no está en posición de determinar el cumplimiento de requisitos exigidos para el ingreso a la Función Judicial, considera que la situación de la accionante se subsume en la segunda hipótesis de la norma citada, y por tanto, la medida adecuada debe adecuarse a la consecuencia prevista; esto es, el que deba permanecer dentro del Ministerio del Interior –actual

<sup>36</sup> Suplemento del Registro Oficial N.º 544, 9 de marzo de 2009.



denominación del Ministerio de Gobierno—, y más concretamente, de la Gobernación de Santa Elena. Por lo tanto, esta Corte estima necesario se proceda a la reincorporación de Mónica Maritza Estrella Páez a un puesto de trabajo, a través de nombramiento permanente, a la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, en las mismas o similares condiciones de trabajo y con la remuneración que corresponde al cargo de servidora pública 1, en un término de veinte días a partir de la notificación con la presente sentencia.

Por cuanto, la subsistencia de Mauricio Xavier Carrera Estrella se ha visto amenazada desde la terminación de la relación laboral y como **medida de reparación económica**, esta Corte estima necesario que la Gobernación de la Provincia de Santa Elena cancele a la señora Mónica Maritza Estrella Páez el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y demás beneficios de ley, desde el 27 de abril de 2012, hasta la reincorporación a su nuevo puesto de trabajo, más los intereses de ley, debiéndose descontar del tal cantidad los valores que se hubieran entregado por concepto de indemnización que se le hubiera pagado, en virtud de la aplicación del acto administrativo impugnado.

La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC.

Adicionalmente, esta Corte considera que existió transgresión a la Constitución de la República, desde la perspectiva de su interpretación integral; ya que, mediante la terminación unilateral de la relación laboral, por parte del Gobernación de la Provincia de Santa Elena, se vulneraron los derechos consagrados en los artículos 33, 35, 48 numeral 7, y 33 segundo inciso de la Constitución de la República. Por lo tanto, esta Corte estima pertinente, como **medida de satisfacción**, que dicha institución, representada por el gobernador, ofrezca disculpas públicas tanto a la señora Mónica Maritza Estrella Páez como a

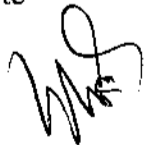
su hijo, Mauricio Xavier Carrera Estrella. Las disculpas públicas deberán ser publicadas por una ocasión en un diario de circulación provincial, así como en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional del Ministerio del Interior; en un cartel tamaño A3, colocado en un lugar visible a la entrada del edificio principal de la Gobernación; así como, en la página correspondiente a la Gobernación de Santa Elena, mismo que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Las disculpas públicas deberán contener el siguiente texto:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia N.º 172-18-SEP-CC dictada el 16 de mayo del 2018, dentro del caso N.º 2149-13-EP, reconoce la vulneración a los derechos constitucionales de Mónica Maritza Estrella Páez como a su hijo; en especial, derecho al trabajo y al derecho de atención prioritaria de Mauricio Xavier Carrera Estrella en su condición de persona con discapacidad, al haber dado por terminado un nombramiento definitivo por medio de la figura de compra de renuncia con indemnización, sin considerar su condición específica. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas a por el daño causado por dicha vulneración. Asimismo, la Gobernación de la Provincia de Santa Elena reafirma su compromiso de respetar la Constitución de la República en todas las actividades que desarrolla.

El gobernador de la Provincia de Santa Elena, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida. Asimismo, para justificar el cumplimiento integral de la medida, al finalizar el plazo establecido, el responsable del Departamento de Tecnología del Ministerio del Interior, deberá remitir dentro del término de diez días a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página web las disculpas públicas a favor del accionante durante el plazo establecido para el efecto.

Del mismo modo, como *medida de garantía de no repetición*, con el fin que las prácticas del personal de la Gobernación de la Provincia de Santa Elena estén orientadas al respeto y garantía de los derechos constitucionales, esta Corte





ordena que la institución, a través de su unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente un plan de capacitación en materia de los derechos de las persona con discapacidad, el cual incorporará estándares internacionales y naciones de protección. El gobernador de la Provincia de Santa Elena o su delegado deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

Como una segunda medida del mismo carácter, esta Corte dispone al Ministerio del Trabajo, como organismo rector en materia de políticas relacionadas con el servicio público que, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las instituciones que conforman el sector público. La difusión debe darse por medio de atento oficio a los representantes legales de dichas instituciones, con copia a los directores de las unidades administrativas de talento humano, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Ministerio del Trabajo deberá remitir dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

### **III. 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 expide la siguiente:

## SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 33, 35 y 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección propuesta.
3. Como medidas de reparación integral del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de las autoridades jurisdiccionales, se dispone:
  - 3.1. Para restituir el derecho vulnerado, dejar sin efecto la sentencia dictada el 24 de octubre de 2013, las 16h50, por los jueces integrantes de la Sala Única de la Corte Superior de Justicia de Santa Elena dentro del expediente de apelación N.º 253-2012; así como, la sentencia de 25 de septiembre de 2012, las 08h08, dictada por el juez segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena dentro del expediente de acción de protección N.º 277-2012; y todos los actos posteriores a su emisión.
  - 3.2. Como garantía de no repetición de las vulneraciones a los derechos por las judicaturas de primera y segunda instancia, dispone al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. La difusión debe darse por medio de atento oficio a las judicaturas, con el contenido de la presente sentencia; así como, la publicación de la sentencia en su portal web institucional, en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible, misma que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.

Para justificar el cumplimiento integral de la medida, el responsable del Departamento de Tecnología del Consejo de la Judicatura deberá remitir





dentro del término de diez días de haber finalizado el plazo establecido a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página la presente sentencia.

3.3. Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer al Consejo de la Judicatura, a través de su representante legal, que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al debido proceso en la garantía de la motivación. En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. El Presidente del Consejo de la Judicatura, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.

4. Como medidas de reparación integral de las vulneraciones encontradas en el acto de autoridad pública no judicial, objeto de la acción de protección que desembocó en las sentencias dejadas sin efecto, se dispone:

4.1. Para restituir los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer que la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, perteneciente al Ministerio del Interior, a través de su autoridad nominadora o del jefe o jefa del Departamento de Recursos Humanos, reincorpore a través de un nombramiento permanente a la señora Mónica Maritza Estrella Páez, en un puesto de trabajo con las mismas o similares condiciones y con la remuneración que corresponde al cargo de servidora pública 1, en un término de veinte días a partir de la notificación con la presente sentencia.

- 4.2. Como reparación económica del daño ocasionado, disponer que la Gobernación de la Provincia de Santa Elena cancele a la señora Mónica Maritza Estrella Páez el valor correspondiente a las remuneraciones no percibidas y más beneficios de ley, desde el 27 de abril de 2012, hasta la reincorporación a su nuevo puesto de trabajo, más los intereses de ley, debiéndose descontar de tal cantidad los valores que se hubieran entregado por concepto de indemnización que se le hubiera pagado, en virtud de la aplicación del acto administrativo impugnado.

La cuantificación del monto de reparación económica establecida en esta sentencia deberá seguir el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, objeto de declaratoria de inconstitucionalidad sustitutiva establecida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, en concordancia con las reglas jurisprudenciales establecidas por esta Corte en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC. Para tal efecto, se dispone al señor secretario general del Organismo que remita copias certificadas del presente expediente constitucional al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 2, con sede en Guayaquil, en cumplimiento de la regla jurisprudencial b.1., constante en la sentencia constitucional indicada.

- 4.3. Como medida de satisfacción de los derechos vulnerados por la autoridad administrativa, disponer que la Gobernación de la provincia de Santa Elena, representada por el gobernador, ofrezca disculpas públicas tanto a la señora Mónica Maritza Estrella Páez como a su hijo, Mauricio Xavier Carrera Estrella. Las disculpas públicas deberán ser publicadas por una ocasión en un diario de circulación provincial; en un cartel tamaño A3, colocado en un lugar visible a la entrada del edificio principal de la Gobernación; así como, en un banner web ubicado en un lugar fácilmente visible del portal institucional del Ministerio del Interior, en la página correspondiente a la Gobernación de Santa Elena, mismo que deberá permanecer por el plazo de noventa días consecutivos.







Las disculpas públicas deberán contener el siguiente texto:

Por disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, establecida en la sentencia N.º 172-18-SEP-CC, dictada el 16 de mayo del 2018, dentro del caso N.º 2149-13-EP, reconoce la vulneración a los derechos constitucionales de Mónica Maritza Estrella Páez como a su hijo; en especial, el derecho al trabajo y al derecho de atención prioritaria de Mauricio Xavier Carrera Estrella en su condición de persona con discapacidad, al haber dado por terminado un nombramiento definitivo por medio de la figura de compra de renuncia con indemnización, sin considerar su condición específica. Por lo tanto, ofrece sus disculpas públicas por el daño causado por dicha vulneración. Asimismo, la Gobernación de la Provincia de Santa Elena reafirma su compromiso de respetar la Constitución de la República en todas las actividades que desarrolla.

El gobernador de la Provincia de Santa Elena, o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida. Asimismo, para justificar el cumplimiento integral de la medida, al finalizar el plazo establecido, el responsable del Departamento de Tecnología del Ministerio del Interior, deberá remitir dentro del término de diez días a esta Corte Constitucional, un informe en el que se detalle el registro de actividades (historial de log) respecto de la publicación del banner, del que se advierta que efectivamente la entidad obligada publicó en su página web las disculpas públicas a favor del accionante durante el plazo establecido para el efecto.

- 4.4. Como medida de garantía de no repetición de las violaciones a los derechos por parte de la autoridad administrativa, ordenar que la Gobernación de la Provincia de Santa Elena, a través de su unidad administrativa de talento humano, con la asistencia técnica de la

Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, diseñe e implemente una jornada de capacitación a escala nacional a sus servidoras y servidores en materia de derechos y garantías constitucionales, con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad, el cual incorporará estándares internacionales y nacionales de protección. La jornada de capacitación tendrá una duración mínima de ocho horas. Los representantes de la Gobernación de la provincia de Santa Elena, de la Defensoría del Pueblo y del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, o sus respectivos delegados, deberán informar a esta Corte de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida, e informarán mensualmente sobre el avance de su ejecución, hasta su finalización.

- 4.5. Como garantía de no repetición, disponer al Ministerio del Trabajo, como organismo rector en materia de políticas relacionadas con el servicio público que, a través de su representante legal, efectúe una amplia difusión del contenido de la presente sentencia entre las instituciones que conforman el sector público. La difusión debe darse por medio de atento oficio a los representantes legales de dichas instituciones, con copia a los directores de las unidades administrativas de talento humano, con el contenido de la presente sentencia.
5. La emisión de esta sentencia, y su publicación en el Registro Oficial en sí mismas constituyen medidas de satisfacción de todos los derechos declarados como vulnerados en la presente sentencia.
6. En uso de sus atribuciones establecidas en el artículo 436 numerales 3 y 10 de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte declara la constitucionalidad condicionada del artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.

Con el objeto de tutelar los derechos de las personas con discapacidad, la Corte Constitucional emite esta sentencia aditiva respecto del artículo 51





de la Ley Orgánica de Discapacidades, en el sentido que las autoridades nominadoras y los jefes de talento humano de las entidades del Estado se abstendrán de cesar definitivamente de sus funciones, mediante la compra de renuncia obligatoria a las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, conviviente, unión de hecho o progenitor con un grado severo de discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional. En tal sentido, el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades dirá:

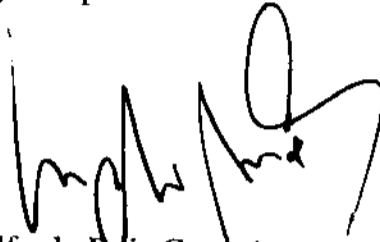
Artículo. 51.- Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo.

En el caso de despido injustificado de una persona con discapacidad o de quien tuviere a su cargo la manutención de la persona con discapacidad, deberá ser indemnizada con un valor equivalente a dieciocho (18) meses de la mejor remuneración, adicionalmente de la indemnización legal correspondiente.

Las personas que adquieran una discapacidad en su vida laboral, por caso fortuito o por enfermedad sobrevenida, tienen derecho a su rehabilitación, readaptación, capacitación, reubicación o reinserción, de conformidad con la Ley.

Además, para la **cesación de funciones por supresión de puestos o por compra de renuncias con indemnización**, no se considerarán los que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo, cónyuge, pareja en unión de hecho o progenitor con discapacidad, debidamente certificado por la autoridad sanitaria nacional.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

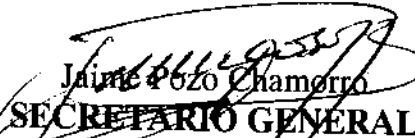


Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 16 de mayo del 2018. Lo certifico.



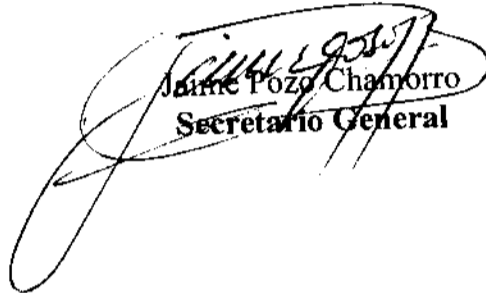
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 2149-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 06 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCh/LFJ