



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**FUNCIÓN JUDICIAL**  
**www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 11203202202936

Casillero Judicial No: 0  
Casillero Judicial Electrónico No: 1104887169  
jose.rodriguez@msp7.gob.ec, jpaulrs14@hotmail.com

Fecha: miércoles 14 de diciembre del 2022

A: ANALISTA ZONAL DE REGIMEN DISCIPLINARIO/RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TALENTO DE LA COORDINACION ZONAL 7 SALUD

Dr/Ab.: JOSE PAUL RODRIGUEZ SALCEDO

**UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NINEZ Y ADOLESCENCIA CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA, PROVINCIA DE LOJA**

En el Juicio Especial No. 11203202202936 , hay lo siguiente:

**VISTOS:** Por el sorteo reglamentario, se radicó la competencia en esta Judicatura, de la acción de protección deducida por la ciudadana MERCEDES ALICIA LEON OJEDA quien, en lo principal, afirma: ""... 4.1. Mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-S-2022-3133-M de 08 de abril de 2022, la Coordinadora Zonal 7 Salud (Loja, El Oro y Zamora Chinchipe), Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, se dirige a sus pares, los Coordinadores Zonales de Salud Nro. 1 (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos); 2 (Pichincha, Napo, Orellana); 3 (Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Pastaza); 4 (Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas); 5 (Bolívar, Guayas, Los Ríos, Santa Elena, Galápagos); 6 (Azuay, Cañar, Morona Santiago); y, 8 (Guayaquil, Samborondón, Durán) les pone en su conocimiento la disponibilidad de 5.700 unidades de medios de transporte Stuart con fecha de caducidad agosto 2022...con fecha 22 de abril de 2022 mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-PROVISIÓN-20221646-M, de forma desleal e inconsulta la Dra. Beatriz Elizabeth Barriga Abarca, Tecnólogo Médico de Laboratorio 4, elabora el mencionado memorando, dirigido a la Analista Zonal de Servicios Institucionales, Mantenimiento y Transportes, Ing. Mónica Salazar Paladines, donde inconsultamente hace uso de mi firma electrónica, se toma mi nombre y mi cargo de Responsable de la Dirección Zonal de Provisión de los Servicios de Salud Zonal 7 y le solicita "(...) el egreso de bodega de "medios de transporte Stuart" a los establecimientos de salud de la Red Pública Integral de Salud, que han solicitado la transferencia de estos insumos, y donde se hacen constar como beneficiarios a SOLCA (1.000), IESS Zamora (500), INSPI Cuenca (1.000), cruz Roja Zamora (200), Hospital Básico San José de Taisha de la Dirección Distrital 14D05 (100), Distrito OID06 El Pan Sevilla de Oro (400); e indebidamente se hacen constar a dos (2) laboratorios privados: LABORATORIO SER (Lic. Jorge Chacón) y LABORATORIO VIALAB (Lic. Santiago Paucar), para transferirles 1000

medios y 500 medios, en su orden. A esa fecha, 22 de abril de 2022, yo me encontraba por asuntos personales fuera de la ciudad de Loja y no sabía de la elaboración de dicho documento con mi firma electrónica, habiendo hecho un mal uso del dispositivo mi compañera de trabajo, sin mi consentimiento.- 4.4. Mediante oficio Nro. MSP-CZ7-S-2022-0639-O de 12 de mayo de 2022, la Coordinadora Zonal 7 Salud, Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, se dirige a la Mgs. Jhoanna Marisela Castillo Calvas, donde le informa que desde ese despacho de la Coordinación Zonal de Salud NO se ha autorizado la distribución de 1000 medios de transporte Stuart a SOLCA-Loja.- 4.5. La Coordinadora Zonal 7 Salud, Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-S-2022-4302-M de 13 de mayo de 2022, se dirige a las servidoras Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda, responsable de la Dirección Zonal de Provisión de los Servicios de Salud e Ing. Mónica Maritza Salazar Paladines, Analista de Servicios Institucionales, Mantenimiento y Transportes bajo el asunto: "CONSULTA SOBRE DONACIÓN MEDIOS DE TRANSPORTE STUART SOLCA LOJA", señala en su parte pertinente: "(...) se ha recabado información en bodega de la Coordinación Zonal 7 Salud y se ha encontrado que mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-SPROVISIÓN-2022-1646-M, usted ha solicitado el egreso de varios medios de transporte Stuart, esto sin autorización o siquiera comunicación con este despacho, en consecuencia, se le solicita que de manera urgente se emita un informe pormenorizado sobre las existencias, estado y situación de los medios de transporte STUART de propiedad de la Coordinación Zonal 7 Salud, así como estas transferencias no autorizadas, al mismo que deberá adjuntar los documentos de respaldo (actas de entrega — recepción, inventarios, autorizaciones, expediente de procedimiento de acuerdo al A.M 015-2019, etc.)...Con Memorando Nro. MSP-CZ7-SPROVISIÓN-2022-1948-M de 16 de mayo de 2022, me dirigí a la Coordinadora Zonal 7 Salud , en respuesta al Memorando MSP-CZ7-S-20224302-M de 13 de mayo de 2022, con el informe técnico correspondiente y en lo principal luego de haberle explicado ampliamente que lo ocurrido es generado por una confusión, se solicitó la anulación del memorando Nro. MSP-CZ7-SPROVISIÓN-2022-1921-M de 13 de mayo de 2022; es decir, se anulen actas de egreso para laboratorios que no pertenecen al Ministerio de Salud recalcándole que NO se realizó la entrega ni distribución de dichos dispositivos de laboratorio...Por tanto, todos los dispositivos de medios de transporte STUART se encuentran en bodega de la Coordinación Zonal 7 Salud y, por ende, no ha existido ningún perjuicio para la institución ni para el Estado ecuatoriano...4.10. Con Memorado No. MSP-JURIDICO-2022-0460-M de 15 de junio de 2022, firmado electrónicamente por el Ab. Luis Felipe Carrión Espinosa, responsable de la Dirección Zonal de Asesoría Jurídica, se dirige a la Coordinadora Zonal 7 Salud entregándole el "Informe de investigación sobre la legalidad del proceso de transferencia definitiva de medios de transporte Stuart." El mencionado informe relata que, se ha procedido a realizar la constatación física, levantando el acta correspondiente. Detalla la normativa legal aplicable al caso y emite su "análisis fáctico - jurídico" donde indica que el Memorando No. MSP-CZ7-SPROVISIÓN2022-1646-M, suscrito por la Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda, responsable de la Dirección Zonal de Provisión de Servicios, "no cumplió con el procedimiento legal establecido, pues no se hace referencia a ningún expediente de transferencia definitiva ni cuenta con solicitudes de los requirentes...Por tanto, recomienda: 1.

Poner en conocimiento de la Dirección Zonal de Talento Humano, a fin de que determine la posible ocurrencia o concurrencia de faltas administrativas y en consecuencia el inicio de los procesos disciplinarios que estime pertinente...4.11. Mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-1383-M de 23 de junio de 2022, la Dra. Laura Mogrovejo León, responsable Zonal de Talento Humano, me NOTIFICA juntamente con otros cinco servidores más, con el INICIO DE PROCESO DISCIPLINARIO CASO TRANSPORTE STUART donde se me imputa el haber incumplido los deberes y obligaciones del servidor público determinados en el Art. 22 literales a, b, e, h de la LOSEP; y, por tanto, me conceden 72 **horas**, a partir de la recepción del documento, para que presente argumentos y descargos que la ley prevé para el efecto, a fin de que justifique los motivos por los cuales presuntamente se incumplió el hecho antes descrito.- QUINTO. - VIOLACIÓN E INOBSERVANCIA AL TRÁMITE PROPIO DE CADA PROCEDIMIENTO (RÉGIMEN DISCIPLINARIO CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO) Dentro de las garantías del debido proceso, el Art. 76.3 de la Constitución de la República garantiza que, "(...)". El Art. 76 de la Carta Magna se refiere al debido proceso e indica minuciosamente cuáles son las garantías básicas que se deben observar para el cumplimiento de un proceso justo y equitativo, señalando que corresponde a toda AUTORIDAD ADMINISTRATIVA o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. Uno de esos derechos constitucionales en las garantías del debido proceso es el DERECHO A LA DEFENSA, al que se lo ha definido como un derecho fundamental que le permite a la persona ejercer el derecho de contradicción con plena libertad. En múltiples ocasiones la Corte Nacional de Justicia como la Corte Constitucional han remarcado la importancia del derecho a la defensa como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o ADMINISTRATIVA de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica de pruebas y evaluar las que estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley les otorga.- En la práctica, la Coordinación Zonal 7 Salud vulneró este derecho constitucional, conforme lo acredito a continuación:- 5.1. Con fecha 28 de junio de 2022, a las 16h23, según consta de la fe de recepción, presenté mi escrito ante la Coordinadora Zonal 7 Salud y que constan a fs. 11 a 18 del expediente disciplinario No. 005-2022, adjuntado la documentación relacionada con los hechos que se me imputan y además señalé casilla judicial, correos electrónicos para notificaciones, número de Quipux Ciudadano 1103190367 y la autorización a mi abogado patrocinador, Milton Isauro Carrión Betancourt, para que ejerza la defensa y patrocinio técnico en este proceso administrativo sancionador, para recibir notificaciones que me correspondan en relación al presente proceso disciplinario. Al respecto debo indicar señor juez que, la Coordinación Zonal 7 Salud no tomó en cuenta a mi defensor técnico autorizado, Ab. Milton Isauro Carrión Betancourt, nunca fue notificado de ninguna de las actuaciones o providencias administrativas, a pesar que en mi escrito de comparecencia solicité la apertura del TÉRMINO DE PRUEBA, tal cual como lo prevé el Art. 194 del Código Orgánico Administrativo, que precisa: (...) Solicité a la Coordinación Zonal 7 Salud oficie al Ministerio de Trabajo, emita una certificación de sanciones registradas (si es que las tuviera), así como pedí una certificación a Bodega para que se determine que, si reingresaron o no los medios de transporte Stuart, así como si se registraron en los

sistemas de contabilidad ESIGEF y EBAY. Nunca se evacuó esta prueba solicitada y anunciada. Tampoco la Coordinación Zonal 7 Salud, me notificó de las pruebas producidas por la institución dentro del presente proceso de régimen disciplinario, a pesar que en mi contestación anuncié casilla judicial y correos electrónicos para recibir notificaciones, pues el Art. 195 del COA señala (...) mientras que el Art. 196 del mismo COA es claro en precisar que (...). La prueba aportada por la administración pública ÚNICAMENTE tendrá valor, si la persona interesada ha tenido la oportunidad de contradecirla en el procedimiento administrativo. Para este propósito la práctica de las diligencias dispuestas por la administración pública será NOTIFICADA a la persona interesada a fin que ejerza su derecho defensa. " Es decir, se vulneró el derecho constitucional a la defensa, en la garantía de la contradicción de las pruebas. Nótese señor juez la vulneración al derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la defensa, consagrado en el Art. 76.7, precisa: Esta garantía mínima conmina al Estado y a los servidores públicos, sean judiciales, fiscales o ADMINISTRATIVOS, a que el acusado, sumariado o procesado administrativamente — según sea el caso — tenga la oportunidad de defenderse en igualdad de condiciones ante los funcionarios del órgano instructor y del órgano resolutor. Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) en el Art. 8 literal b), preceptúa que, (...) Luis Cueva Carrión (2014) sostiene que el derecho a la defensa "garantiza a toda persona el derecho a ciertas garantías mínimas, para asegurar un resultado justo y equitativo en un determinado proceso, que incluye la oportunidad de ser escuchado para hacer valer sus pretensiones. Dentro de este contexto, el derecho a la defensa adquiere el carácter de norma con jerarquía constitucional, cuya legitimidad está implícita en todo tipo de proceso." b) "Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa." Esta garantía, también se encuentra contemplada en la normativa internacional de la Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 8 numeral literal c) del Pacto de San José, 1969, que señala: (...). De esto se desprende que cada procedimiento judicial o ADMINISTRATIVO deberá contar con los plazos o términos razonables, con el objeto que la persona acusada o procesada administrativamente en este caso, pueda contar con todos los medios probatorios necesarios y de esta manera logre desvanecer los hechos que motivaron la acusación formulada en su contra. En la especie, mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-1383-M de 23 de junio de 2022, firmado electrónicamente por la Dra. Laura Mogrovejo León, Responsable Zonal de Talento Humano me NOTIFICA con el INICIO DE PROCESO DISCIPLINARIO CASO TRANSPORTE STUART e indica "(...) sírvase remitir a la UATH Zonal en el término improrrogable de 72 horas, a partir de la recepción del presente documento, los argumentos y descargos que la ley prevé para el efecto, a fin de que se justifique los motivos por los cuales presuntamente se incumplió con el hecho antes descrito." Aquí, es precisamente donde se empieza a vulnerar el derecho constitucional al debido proceso consagrado en el Art. 76.3 de la Constitución en cuanto a respetar el la dimensión de respetar el debido proceso, en la garantía al TRÁMITE PROPIO DE CADA PROCEDIMIENTO, pues el Art. 248 del COA señala que se respetará esta garantía y que en el ejercicio de la potestad sancionadora requiere PROCEDIMIENTO LEGALMENTE PREVISTO y se observará lo previsto en el Art.-255 del mismo COA: (...) Además, el Art. 169 de la Constitución preceptúa que (...)

De conformidad con el Código Orgánico Administrativo, a cada infracción administrativa le corresponde una sanción administrativa. Las normas que prevén infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva. El artículo 248 y siguientes del COA establece el procedimiento sancionador mediante el cual se dispone que habrá la debida separación entre: 1) FUNCIÓN INSTRUCTORA y 2) FUNCIÓN SANCIONADORA que corresponderán a servidores públicos distintos. También se debe tomar en cuenta que, el artículo 195 del Código Orgánico Administrativo señala que (...) Dentro del debido proceso establecido en la Constitución de la República, en su artículo 76 numeral 3 determina que (...) Para el presente caso, NO existió ningún procedimiento administrativo de los expresamente determinados en el LIBRO TERCERO: PROCEDIMIENTOS ESPECIALES, CAPÍTULO TERCERO: PROCEDIMIENTO, contenido en los artículos 248, 250, 251, 254, 255, 256, 257 y 260 del Código Orgánico Administrativo...En la especie, la Coordinación Zonal 7 Salud, NO APLICÓ el DEBIDO PROCESO conforme lo dispone el artículo 251 del Código Orgánico Administrativo; es decir, la FASE DE INICIACIÓN con el ACTO ADMINISTRATIVO DE INICIO del proceso de régimen disciplinario. NO existió la fase de INSTRUCCIÓN: El administrado dispone de un término de DIEZ (10) días (laborables) para alegar, aportar documentos o información que estime conveniente y solicitar la práctica de pruebas. Transcurrido los 10 días término, el órgano instructor evacuará la prueba que haya admitido hasta el cierre del período de instrucción, y fundamentalmente es quien tramitará el expediente, y quien será el encargado de la custodia de los documentos aparejados al proceso hasta tanto no se remita el dictamen a resolución del órgano competente para resolver.- Lo aquí indicado vulnera el derecho a la Seguridad Jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República...En la especie, pese a haber nombrado mi abogado patrocinador y señalar casilla judicial y correos electrónicos, nunca fui notificada de ninguna actuación procesal; tampoco pude contradecir ni tener acceso a las pruebas de cargo presentadas en mi contra; ni siquiera se evacuó las pruebas que solicité; así como no hubo ninguna valoración de las pruebas que presenté en mi comparecencia por parte del órgano resolutor, simplemente limitándose a describirlas, pero sin hacer ninguna valoración de las mismas, no existiendo una motivación de la resolución sancionadora, pues no se explicó la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos en que se funda, a los antecedentes de hecho...5.2. Otra de las garantías constitucionales que me ha vulnerado la Coordinación Zonal 7 Salud en este proceso disciplinario, es la garantía al debido proceso en la MOTIVACIÓN. El Art. 76.7 letra l) determina que "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivados". Es decir, se entiende por motivación cuando el juez o la autoridad sancionadora, ha explicado las razones por las que ha tenido que tomar su decisión, resolución que deberá explicar las normas jurídicas o principios en que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Un acto administrativo que no se encuentre en legal y debida forma motivado o que tenga uno o varios tipos de deficiencia motivacional, será nulo...En la especie Resolución Nro. 005-UATH-RD-2022 de 03 de octubre de 2022, suscrita por la máxima autoridad, Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, Coordinadora Zonal 7 Salud, adolece de una estructura mínimamente completa de motivación y en dicha resolución, incumple lo determinado en el numeral 3 del Art.

260 del COA, en relación a la valoración de la prueba, conforme lo explico a continuación: PRIMERO. - La Resolución Nro. 005-UATH-RD-2022 de 03 de octubre de 2022 se estructura de trece (13) considerandos que contienen una serie de articulados legales, pero que la autoridad no explica su aplicación a los antecedentes de hecho. Invoca normativa jurídica dispersa, lo que da una sensación a una "lluvia de ideas" que no explican la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...En este caso, no hubo apertura al término de prueba; no se notificó de las actuaciones al defensor técnico de la procesa administrativa; es decir, se vulneraron los derechos contusionales al debido proceso; al debido procedimiento administrativo en la garantía de la defensa, la motivación de las decisiones de las autoridades no judiciales V se vulneró el derecho a la presunción de inocencia. - Finalmente resuelve imponer una SANCIÓN PECUNIARIA ADMINISTRATIVA del 10% de su Remuneración a la Dra. Mercedes Alicia León Ojeda, sanción que es emitida con fecha 03 de octubre de 2022; pero, sin embargo, la Coordinación Zonal 7 Salud previamente ya había emitido la Acción de Personal Nro. 0002321 de 30 de septiembre de 2022 y que rige desde su registro, es decir, aplicó el derogado sistema inquisitivo de primero sancionar al servidor público, para luego "justificar" la sanción, en fechas distintas..." Así, concluye que se le han vulnerado sus derechos constitucionales: al debido proceso y a la seguridad jurídica; **y pretende** que, en sentencia: "...9.1. Se determine que se han vulnerado mis derechos constitucionales contenidos en el Art. 76. numerales 1, 2, 3, 4 y 7, en sus literales: a), b), c), d), h), k) y l) de la Constitución de la República, esto es en la garantía constitucional del debido proceso y ejercicio al derecho a la defensa y motivación en el proceso disciplinario Nro. 005-2022; así como la vulneración al derecho constitucional a las Seguridad Jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República, en la Resolución Administrativa Nro. 005-UATH-RD-2022 del 03 de octubre de 2022 y la Acción de Personal Nro. 0002321 de 30 de septiembre de 2022, mediante los cuales se me impone la Sanción Administrativa Pecuniaria del 10% del mi Remuneración Mensual Unificada.- 9.2.- Como medidas de reparación integral se ordene:- a).- Dejar sin efecto legal la Resolución Administrativa Nro. 005-UATH-RD-2022 del 03 de octubre de 2022 y la Acción de Personal Nro. 0002321 de 30 de septiembre de 2022, mediante los cuales se me impone la Sanción Administrativa Pecuniaria del 10% de mi Remuneración Mensual Unificada y se proceda a eliminar de mi expediente personal dicha sanción y borrar cualquier registro de la misma en el Sistema Informático administrado por el Ministerio del Trabajo y que pueda afectar mi evaluación de desempeño anual.- b) Se deje sin efecto la orden del descuento del 10% de mi remuneración mensual; y, en caso que se me hayan descontado, me sean inmediatamente reintegrados esos valores, por ser parte de mi sueldo debidamente ganado y devengado.- 9.3. Como medida de no repetición, solicito ordene que en el plazo de 30 días, a costa de la entidad accionada, se realice un seminario — taller de capacitación de 100 horas académicas sobre DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, dirigido al personal de las Unidades de Administración del Talento Humano de la Coordinación Zonal 7 Salud, el cual será impartido por una Universidad pública o privada; SECAP, IAEN o la Defensoría del Pueblo, a fin de evitar este tipo de violaciones constitucionales y arbitrariedades.- 9.4. Se ordenará la publicación de la presente sentencia en la página web institucional del Ministerio de Salud Pública, por el lapso de 60 días, con

las disculpas públicas.- 9.5. Como reparación material, solicito señor Juez ordene el reembolso de los gastos (que no constituyen costas judiciales) que he tenido que afrontar en la defensa de mis derechos constitucionales a través de la presente Acción de Protección, gastos que justificaré en legal y debida forma legalmente mediante facturas autorizadas por el Servicio de Rentas Internas (SRI) y que se hayan realizado por la actora del proceso, hasta la reparación de su derecho constitucional..."(...).- **Aceptada a trámite la demanda** de acción de protección, se dispuso notificar a las siguientes personas: Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, y Dra. Laura Cecilia Mogrovejo León, en sus calidades de: COORDINADORA ZONAL 7 SALUD, Y ANALISTA ZONAL DE REGIMEN DISCIPLINARIO /RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TALENTO HUMANO DE LA COORDINACIÓN ZONAL 7 SALUD, en su orden; y, a la Ab. Ana Cristina Vivanco Eguiguren, Directora Regional de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOJA Y ZAMORA CHINCHIPE. La audiencia pública tuvo lugar el 16 de noviembre 2022, a las 13h20; a la que comparecieron: la accionante Mercedes Alicia León Ojeda, con su patrocinador, Ab. Milton Carrión Betancourt; el Ab. José Paúl Rodríguez Salcedo, en representación de las doctoras: Isabel María del Cisne Cueva Ortega, y Laura Cecilia Mogrovejo León, Coordinadora Zonal 7 Salud, y Analista Zonal de Régimen Disciplinario /Responsable de la Unidad de Talento Humano de La Coordinación Zonal 7 Salud, respectivamente; y, la Ab. Cristina Elizabeth Sánchez Saravia, en representación del Dr. Javier Villarreal Leiva, Director Regional de la Procuraduría General Del Estado en Loja y Zamora Chinchipe, encargado. Siguiendo las reglas de sustanciación determinadas en el Art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), se les concedió la palabra a las partes, quienes hicieron sus respectivas intervenciones, al término de las cuales, porque aún no contaba con suficiente criterio para resolver, y con sustento en el tercer inciso del Art. 14 de la invocada Ley, se suspendió la audiencia; la misma que fue reiniciada el 13 de diciembre de 2022, a las 10h45', donde se emitió sentencia oral: aceptando la acción de protección. Puesta a consideración de los justiciables: la demandante, expresó su conformidad; mientras que, tanto la legitimada pasiva, cuanto la Procuraduría General de Estado, interpusieron recurso de apelación; impugnación que se mandó tener por interpuesta, y sobre la cual se anunció que, oportunamente, se proveerá. Por tanto, encontrándose la causa en estado motivar por escrito esa decisión, al hacerlo dentro del término de ley, se considera: **PRIMERO**: La competencia del suscrito se halla avalizada por las normas prescritas en los Arts. 86.2, y 88 de la Carta Fundamental del Estado; 7 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; **SEGUNDO**: Porque no se advierten vicios de procedimiento ni omisión de solemnidades sustanciales, de las comunes a todos los juicios e instancias que puedan influir en la decisión principal, y porque en su tramitación se observaron todas las garantías del debido proceso, establecidas en el Art. 76 de la Constitución de la República, y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la validez de lo actuado; **TERCERO**: En la audiencia pública antes singularizada, concedida que le fue la palabra a la **accionante**, a través de su patrocinador: se refirió a los fundamentos de hecho y de derecho de su demanda, a las resoluciones administrativas que ataca; los derechos constitucionales que sostiene le han sido vulnerados y se ratificó en su

pretensión. Reiteró que, la parte accionada, en la sustanciación del expediente disciplinario instaurado en su contra, ha inobservado el trámite establecido en el Código Orgánico Administrativo (en adelante (COA)); principalmente, y en concreto: que pese haber señalado casillero y correo electrónico, su abogado no ha recibido ninguna notificación; que, correspondiéndole un término de diez días para contestar y presentar pruebas de descargo, sólo se le ha concedido 72H00, sin embargo de prohibición expresa de conceder términos en horas; que primero se emite la acción de personal, adelantando criterio e imponiéndole la sanción pecuniaria, y posteriormente se emite la resolución sancionadora. Por tanto, que existe una evidente violación a sus derechos constitucionales al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación, como también, a la seguridad jurídica. En su alegato y réplica, solicita se tenga en cuenta que, la institución accionada, admitió que no existe constancia de notificación a su abogado y que tampoco dio una explicación del por qué primero se emite la sanción y luego la resolución administrativa; e, insiste que esta última no contiene la motivación establecida en la Constitución de la República.- Concedida que le fue la palabra al Ab. Milton Carrión Betancourt, a nombre de las doctoras: Isabel María del Cisne Cueva Ortega, y Laura Cecilia Mogrovejo León, en sus calidades de: Coordinadora Zonal 7 Salud, y Analista Zonal de Régimen Disciplinario /Responsable de la Unidad de Talento Humano, respectivamente, **contestó**: que la accionante si fue notificada con el Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-1383-M de 23 de junio de 2022, con el inicio del proceso disciplinario, más los respectivos anexos que habían servido de antecedentes; por manera, que sí conocía del expediente instaurado en su contra; es así, que compareció contestando, señalando casillero de su abogado y solicitando prueba; por tanto, que no se le ha vulnerado su derecho a la defensa. En cuanto a la resolución: que ésta se encuentra debidamente motivada, con observancia de los requisitos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia No. 227-CC; que en aquella se citan las disposiciones legales, las pruebas en que se basa la decisión administrativa y la falta disciplinaria en que ha incurrido la doctora Mercedes León Ojeda. Por tanto, que de conformidad con el Art. 42, numerales 1 y 4 de la LOGJCC, la acción resulta improcedente y pide sea rechazada. Interrogado que fue por el suscrito sobre si, la institución que defiende, tiene algún Reglamento interno para tramitar faltas disciplinarias, respondió negativamente, y confirmó que lo hacen conforme a las normas del COA; además, admite que, en efecto, consta de las copias del expediente administrativo, que primero está la acción de personal que contiene la sanción impuesta a la servidora, y después se ha emitido la resolución que la impone.- Y, finalmente, intervino la Ab. Cristina Elizabeth Sánchez Saravia, por la Dirección Regional de la **Procuraduría General del Estado** en Loja, quien: inició su intervención refiriéndose a los antecedentes de hecho que han servido de antecedentes para el inicio del procedimiento administrativo-disciplinario; a las competencias de la institución accionada señaladas en la LOSEP; luego sostuvo que, en la tramitación del expediente, no se advierte que se haya violado el debido proceso: en el derecho a la defensa, porque la servidora accionante ha venido siendo notificada con los actos administrativos, según memorandos que constan del expediente; que, según lo advierte la Corte Constitucional, en su Sentencia 1977-14-EP/20 del 28 de octubre de 2020, para la sustanciación de faltas leves, por la que ha sido juzgada y sancionada la accionante, son considerados como procedimientos



innominados y para que éstos no se encuentra reglado procedimiento alguno; es decir, considera que, los accionados, no estaban en la obligación de observar el procedimiento establecido en el COA para la tramitación de faltas disciplinarias. Y que, en cuanto a la resolución principal, afirma que si se encuentra suficientemente motivada. Por tanto, con fundamento en los ordinales 1 y 4 de la LOGJCC, solicita se rechace la demanda constitucional; **CUARTO:** Conforme lo determina el Art. 88 de la Constitución de la República, la acción de protección tendrá como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos consagrados en la Carta Fundamental del Estado; procedencia que se halla subordinada a las siguientes exigencias: a) Cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por acto u omisión de cualquier autoridad pública no judicial; b) Contra políticas públicas cuando suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y, c) Cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación de derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. Es decir, que la intención del constituyente a través de esta acción es la de garantizar judicialmente los derechos fundamentales establecidos en la Ley Suprema, y demás, derechos conexos definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y aquellos que a pesar de no estar señalados expresamente en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, contengan normas más favorables a los contenidos en la Constitución; **QUINTO:** Sin perjuicio de los principios generales que son comunes a todas las garantías jurisdiccionales de los derechos, la acción de protección es de naturaleza tutelar, directa, sumaria, preferente, inmediata, intercultural y reparatoria o preventiva; a ellos se suman, entre otros, los principios de celeridad y no subsidiariedad. Y, siendo el Ecuador un Estado constitucional de derechos, deben hacerse efectivas las garantías de aquellos a través de la administración de justicia, correspondiéndonos a los jueces su tutela efectiva, imparcial y expedita, conforme lo previene el Art. 75 de la Constitución de la República; **SÉXTO:** Sobre la temporalidad que, aunque no fue cuestionada por la parte accionada, con relación a los actos administrativos que ataca la parte accionante, y la fecha de presentación de la demanda que nos ocupa, es necesario recordar: que los derechos fundamentales consagrados en la Ley Suprema de la República, son de orden imprescriptibles, porque se encuentran establecidos para garantizar la vida del ser humano y sobrevivencia, en un marco de libertad, dignidad y equidad; constituyendo un deber primordial del Estado, garantizarlos inmediatamente que conoce de su vulneración, a través de cualquiera de sus servidores públicos, privados o judicial, de oficio o a petición de parte. Es así, que el Art. 11, ordinales 3, 4 y 9 de la Ley Suprema Nacional, advierte: "...Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento... Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni las garantías constitucionales...El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución"; armonizando tal obligación ineludible, con lo previsto en los Arts. 3 y 426 íbidem. Es más, sobre el tema, nuestra Corte Constitucional, determina: "...Dicho sea de paso,

este último elemento -inmediatez-, influye proporcionar una respuesta urgente frente a la violación del derecho garantizado por la Constitución, por tanto, la Corte Constitucional considera que el factor inmediatez hace que se proteja el bien jurídico a través de una medida judicial impostergable. En tal virtud, procede la garantía jurisdiccional, ya que, en un Estado constitucional de derechos y justicia, la acción constitucional que se ejerce ante el juez de ninguna manera puede dejarse de atender por el simple paso o transcurso del tiempo pues ello implicaría avalar la violación de los derechos constitucionales humanos previstos en la Constitución tanto más cuando estos constitucionalmente hablando no caducan. En el estudio de admisibilidad de la acción de protección el juez constitucional, al analizar cada caso, debe realizar su análisis exhaustivo y adoptar una posición siempre favorable al accionante (in dubio pro accione), tomando en consideración el carácter público de la acción de modo que no se incorporen rigorismos y tecnicismos propios de otro tipo de acciones para acceder al aparato jurisdiccional. Por otra parte, es importante puntualizar la naturaleza de los derechos protegidos por la acción de protección, es decir que el caso-problema denote la vulneración de derechos constitucionales. En efecto, en la demanda de acción de protección el juez constitucional debe verificar adecuadamente si la vulneración alegada le corresponde a un derecho constitucional es decir la vulneración del derecho evidentemente afecte el contenido constitucional del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado. Solamente cuando esto ocurre opera la acción de protección...).- También señala que, “No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. (...) la acción de protección no sustituye a los demás medios judiciales, pues en dicho caso la justicia constitucional pasaría a asumir potestades que no le corresponden, afectando la seguridad jurídica de los ciudadanos y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado y desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial” (Corte Constitucional, sentencia No. 016-13-SEP de 16 de mayo de 2013, caso No. 1000-12-EP). En consecuencia, la acción de protección no tiene por objeto absorber la justicia ordinaria, sino que fue instituida para tutelar los derechos constitucionales de las personas, y es ahí donde están sus límites, por ello que la jurisprudencia constitucional reiterativamente ha dicho que la acción de protección, no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales. Bajo ningún concepto estas pueden ser utilizadas para no acudir a las instancias correspondientes, pues aquello ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional existente; **SÉPTIMO:** En la causa, la legitimada activa, pretenden que, en sentencia: “...9.1. Se determine que se han vulnerado mis derechos constitucionales contenidos en el Art. 76. numerales 1, 2, 3, 4 y 7, en sus literales: a), b), c), d), h), k) y l) de la Constitución de la República, esto es en la garantía constitucional del debido proceso y ejercicio al derecho a la defensa y motivación en el proceso disciplinario Nro. 005-2022; así como la vulneración al derecho constitucional a la Seguridad Jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República, en la Resolución Administrativa Nro. 005-UATH-RD-2022 del 03 de

octubre de 2022 y la Acción de Personal Nro. 0002321 de 30 de septiembre de 2022, mediante los cuales se me impone la Sanción Administrativa Pecuniaria del 10% del mi Remuneración Mensual Unificada..." De su parte, tanto el Ministerio de Salud, cuanto la Procuraduría General del Estado, de una u otra forma, son del criterio que la acción es improcedente, porque: no se evidencia la violación de los derechos constitucionales que invoca la accionante; que se observó su derecho a la defensa, que la resolución se encuentra suficientemente motivada; que para los procedimientos innominados, no se encuentra reglado procedimiento alguno; es decir que, los administrativos, no estaban en la obligación de observar el procedimiento establecido en el COA. De ahí, que son dos los **PROBLEMAS A RESOLVERSE**: **1.** Verificar si, en la sustanciación del proceso administrativo disciplinario instruido en contra de la servidora Mercedes Alicia León Ojeda, y en la resolución del 3 de octubre de 2022, se han vulnerado los derechos constitucionales: al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación; a la seguridad jurídica y/u otros diferentes a los invocados por aquella; y, **2.** Determinar si, los actos administrativos que impugna la accionante, ameritan de un control de legalidad por parte de la justicia ordinaria?; **OCTAVO:** Con relación a los problemas planteados, tenemos los aportes procesales siguientes: por **parte de la accionante**: **8.1.** Varios memorandos que han servido de antecedentes para el inicio de la investigación administrativa; entre éstos: **8.2.** Memorado No. MSP-JURIDICO-2022-0460-M de 15 de junio de 2022, firmado electrónicamente por el Ab. Luis Felipe Carrión Espinosa, responsable de la Dirección Zonal de Asesoría Jurídica, se dirige a la Coordinadora Zonal 7 Salud entregándole el "Informe de investigación sobre la legalidad del proceso de transferencia definitiva de medios de transporte Stuart." El mencionado informe relata que, se ha procedido a realizar la constatación física, levantando el acta correspondiente. Detalla la normativa legal aplicable al caso y emite su "análisis fáctico - jurídico" donde indica que el Memorando No. MSP-CZ7-SPROVISIÓN2022-1646-M, suscrito por la Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda, responsable de la Dirección Zonal de Provisión de Servicios, "no cumplió con el procedimiento legal establecido, pues no se hace referencia a ningún expediente de transferencia definitiva ni cuenta con solicitudes de los requirentes." Indica además que, los medios de transporte STUART fueron adquiridos por la Coordinación Zonal, con el costo para la institución, y al pretender entregar a instituciones y laboratorios privados, si se habría consumado, podría haber significado un beneficio económico para ellos. Agrega que lo narrado estaría encuadrado en el delito de PECULADO, en el grado de tentativa, que debe ser puesto a conocimiento de la Fiscalía. Concluye el abogado institucional que, "al no consumarse el hecho por la intervención de un tercero (SOLCA), pero aun así, al ser los medios idóneos los empleados para el acto, estaríamos frente a una tentativa." Por tanto, recomienda: Poner en conocimiento de la Dirección Zonal de Talento Humano, a fin de que determine la posible ocurrencia o concurrencia de faltas administrativas y en consecuencia el inicio de los procesos disciplinarios que estime pertinente; se comunique a la Contraloría General del Estado, a fin de que inicie un examen especial respecto de dichos insumos; y, pide autorización para que la Dirección Zonal de Asesoría Jurídica, presente la denuncia respectiva, por el presunto delito de PECULADO (en el grado de tentativa) en vista de los hechos narrados a la Fiscalía General del Estado. (fs. 28-37); **8.3.** Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-

1383-M de 23 de junio de 2022, suscrito por la Dra. Laura Mogrovejo León, responsable Zonal de Talento Humano; mediante el cual, entre otros servidores, se notifica a Mercedes Alicia León Ojeda, con el inicio de proceso disciplinario, caso Transporte Stuart; con fundamento en el Art. 52 literal f) de la Ley Orgánica de Servicio Público, por las presuntas faltas disciplinarias determinados en el Art. 22 literales a), b), e), h) de la LOSEP; se hace referencias a las conclusiones y recomendaciones del Director Zonal de Asesoría Jurídica que obran del Memorado No. MSP-JURIDICO-2022-0460-M antes referido; y se dispone, textualmente: “...sírvese remitir a la UATH **en el término improrrogable de 72 horas**, a partir de la recepción del presente documento, los argumentos y descargos que la ley prevé para el efecto, a fin de que se justifique los motivos por los cuales presuntamente se incumplió con el hecho antes descrito...” (El resaltado me corresponde – fs. 43-45); **8.4.** Contestación que ha hecho mediante escrito recibido el “28-06-2022 Hora 16:53, donde hace referencia a los hechos que se investiga; cita disposiciones del Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), que reglan la sustanciación de los procedimientos disciplinarios; alegan que se le está violando su derecho al debido proceso, al habersele concedido sólo 72 horas para que conteste y presente pruebas de descargo, cuando lo que le corresponde el término de diez días, conforme a los Arts. 252 y 255 del COA, y más irregularidades de procedimiento, solicitando se declare la nulidad procesal; anuncia pruebas, y solicita la evacuación de pruebas a la administración pública; fi finalmente, señala la casilla judicial No. 810, más cuatro correos electrónicos donde pide ser notificada (fs. 18-165); **8.5.** Informe Técnico Nro. 005-UATH-RD2022 de 26 de septiembre de 2022, firmado electrónicamente por la Dra. Laura Cecilia Mogrovejo León, Responsable Zonal de Talento Humano, donde luego de referirse a los antecedentes de hecho, medios probatorios, y disposiciones legales; en el Análisis Técnico, se recomienda: imponer entre otros servidores, a la Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda, una sanción pecuniaria administrativa, acorde al Art. 84 del Reglamento General de la LOSEP, en concordancia con el Art. 43, literal c), inciso segundo de la LOSEP; por haber incumplido los deberes determinados en el Art. 22, literales a), b), d), , g) y h) de la misma Ley (56-60); **8.6.** Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH2022-2310-M de **04 de octubre de 2022**, firmado electrónicamente por la Dra. Laura Cecilia Mogrovejo León, responsable Zonal de Talento Humano, mediante el cual se NOTIFICA a la Dra. Mercedes Alicia León Ojeda, con la imposición de una sanción administrativa pecuniaria del 10% de su remuneración; y en la que se dispone incorporar al expediente la acción de personal correspondiente y comunicar a la Unidad Financiera para que se haga efectiva dicha sanción (fs. 50 y 51); **8.7.** Acción de Personal Nro. 0002321, **del 30 de septiembre de 2022**, mediante el cual la Coordinadora Zonal 7 Salud, Mgs. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, le impone una SANCIÓN ADMINISTRATIVA PECUNIARIA del 10% de su remuneración (203.40), a la Dra. Mercedes Alicia León Ojeda; con sustento en los artículos: 43 de la LOSEP, y 84 de su Reglamento; por haber infringido el Art. 22, literales a), b), d), g) y h) de la LOSEP (fs. 52 y 55); **8.8.** Resolución administrativa No. 005-UATH-RD-2022, emitida el **03 de octubre de 2022**, por parte de la Mgs. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, Coordinadora Zonal 7 Salud; mediante la cual, en el “Análisis Jurídico y Valoración de las Pruebas Presentadas”, textualmente, dice: “...se puede determinar que ha incurrido en una falta disciplinaria, toda vez que dentro del

presente procedimiento se evidencia que no siguió el órgano regular para realizar la transferencia definitiva de medicamentos o dispositivos, como fueron los medios de transporte STUART...**Responsabilidad:** la servidora pública Señora Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda, Médico General del Primer Nivel de Atención 2, y que en ese entonces era Responsable de la Dirección Zonal de Provisión de los Servicios de Salud Zonal 7-Salud, con acción de personal número 0000844, funciones que ejerció desde el 20 de julio de 2021 al 16 de mayo de 2022...incurrió en la falta disciplinaria leve, por haber incumplido los deberes como servidora pública, establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 22, literales a), b), d), g) y h)...”; y, se resuelve: PRIMERO: Se imponga una sanción pecuniaria del 10% de su remuneración, a la Dra. Mercedes Alicia León Ojeda; y, SEGUNDO: Se genere la Acción de Personal con la sanción de la referencia y se la notifique con esa resolución... (fs. 61-68); **8.9.** Certificación emitida el 21 de octubre de 2022, por parte de la Dra. Laura Mogrovejo León, Responsable Zonal de Talento Humano, que textualmente dice: “...con Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-2310-M de fecha 4 de octubre de 2022, se ha procedido a notificar sobre la sanción pecuniaria administrativa a la Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda...” (fs. 177); **NOVENO: La Coordinación Zonal 7 - Salud**, de su parte, no hizo aporte probatorio alguno, refiriéndose en sus exposiciones al expediente administrativo que en copias autenticadas fueron presentadas por la contraparte; **DECIMO:** De igual forma, la **Procuraduría General del Estado**, Regional Loja, en sus exposiciones, citó las constas que obran de dicho expediente administrativo; **DECIMOPRIMERO:-** En cuanto a los derechos fundamentales que afirma la accionante le han sido vulnerados, tenemos: **El derecho al debido proceso:** las garantías de este derecho, al actuar dentro de los cánones que establece el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador; esto es, de acuerdo a unos márgenes filosóficos, ideológicos y políticos de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia (Art. 1 CRE), implican respetar en todo momento la dignidad, derechos, garantías jurisdiccionales y judiciales de las partes. Debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando que en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio y que para que esto se dé es necesario que existan ciertos presupuestos indispensables; es decir, aquellas circunstancias anteriores al inicio de la actividad, sin las cuales el proceso no podrá ser considerado como legítimo, careciendo de validez y eficacia jurídica lo que se actuare. Es así, que el Art. 76 numerales 1, 3 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador, en la parte pertinente, previene: que en todo proceso que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá entre otras garantías, que toda autoridad administrativa o judicial, tiene que garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; las pruebas obtenidas o actuadas con violación a la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria (...) Ello implica la existencia de normas claras, previas a la acción de los actos humanos, por lo que existe la disposición procesal respectiva que los regula y norma el procedimiento a seguirse, información que es de cumplimiento irrestricto de los mismos; en concordancia con el Art. 82 ibídem; en tanto que, el ordinal 7 de la misma disposición suprema, consagra: “7. El

derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes **garantías**:- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.- e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto. j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.- 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.- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos...” El resaltado es mío).- La corte Constitucional, sintetiza este concepto, así: “...El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de 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” (SENTENCIA N.º 002-14-SEP-CC; 09-01-2014- el subrayado me corresponde). Este derecho, que incluye a su vez garantías que dicen relación **a la defensa**, a una debida **motivación**, entre otras, determinadas en el Art. 76, numeral 7, literal l), el que textualmente advierte: “ 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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.” Sobre el mismo derecho, tenemos que, el Código Orgánico Administrativo, prevé: “Art. 100.- Motivación del acto administrativo. En la motivación

del acto administrativo se observará:- 1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance.- 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo.3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados. Se puede hacer remisión a otros documentos, siempre que la referencia se incorpore al texto del acto administrativo y conste en el expediente al que haya tenido acceso la persona interesada. Si la decisión que contiene el acto administrativo no se deriva del procedimiento o no se desprende lógicamente de los fundamentos expuestos, se entenderá que no ha sido motivado”.- Ahora si bien es cierto, que mediante sentencia No. 227-12-SEP-CC, la Corte Constitucional determinó un test de motivación, en el que se exigía tres presupuestos; esto es: que sea razonable, lógica y comprensible; no es menos cierto, que a partir del mes de febrero del 2019, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha dejado de aplicar el referido test; y mediante sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de Octubre de 2021, el Pleno de ese Órgano Constitucional, estableció nuevas pautas para examinar cargos de vulneración de la referida garantía, en efecto, señala: “...61. En suma, el **criterio rector** para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente... 29, *Si una motivación, a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de la motivación no se vulnera. Sin embargo, como se ha expuesto, esto no significa que dicha incorrección no tenga consecuencias jurídicas. Por ejemplo, algunas incorrecciones conforme al Derecho constituyen **desaciertos en la interpretación y aplicación de normas** sobre derechos o garantías fundamentales distintos a la garantía de la motivación; **para enmendarlas**, está disponible todo un sistema de garantías jurisdiccionales, **además de las garantías procesales ordinarias**” (El resaltado me pertenece).- **El Derecho a la seguridad jurídica**, que se halla consagrado en el Art. 82 de la Constitución, y que dice: “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”. Sobre esta garantía del debido proceso, nuestra Corte Constitucional, ha señalado: “En este sentido, este derecho se constituye en la garantía del respeto a la Constitución, como norma jerárquicamente superior, cuya observancia corresponde a todas las autoridades públicas y judiciales, las cuales deberán aplicar normas jurídicas que hayan sido expedidas con anterioridad al hecho sometido a su conocimiento. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano se concibe a la seguridad jurídica como un derecho, es decir, es aquella prerrogativa, que ostentan todas las personas para exigir el respeto de la norma constitucional, tanto a través de la formulación de normas jurídicas previas, claras y públicas, como también respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes...”. (Sentencia Nro.- 039-14-Sep.CC, dictada el 12 de marzo de 2014, en el Caso Nro.- 0941-13-EP). Más claro aún, la misma Corte Constitucional (ver Libro “Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional. Serie 7. Jurisprudencia Constitucional. Secretaría Técnica Jurisdiccional Corte Constitucional del Ecuador. Pp. 113 a 116), ha dicho sobre la seguridad jurídica: “El mismo constituye un derecho y una garantía que*

permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, **sean observadas y aplicadas** en todas sus actuaciones por operadores jurídicos **y por autoridades públicas investidas de competencia**, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales. Así este derecho materializa el respeto a los derechos y asegura que una situación jurídica no será cambiada sino **de conformidad con los procedimientos legalmente establecidos**. Por lo tanto, este derecho se enlaza a la confianza de los particulares con el orden jurídico y la sujeción de todos, situación que se ve relacionada con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, como ya se ha indicado previamente (Art. 76.1 Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes)...” (El resaltado y lo del paréntesis son míos); **DECIMOSEGUNDO:** En ese contexto, y con relación a los **problemas planteados:** **1.** Verificar si, en la sustanciación del proceso administrativo disciplinario instruido en contra de la servidora Mercedes Alicia León Ojeda, y en la resolución del 3 de octubre de 2022, se han vulnerado los derechos constitucionales: al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación; a la seguridad jurídica y/u otros diferentes a los invocados por aquella; tenemos: la resolución constitucional en que, principalmente, fundamenta su intervención la Procuraduría General del estado, Regional Loja, cuál es, la Sentencia No. 1977-14-EP/20, del 28 de octubre de 2020, en su pertinente, a la letra, dice: “...18. Al respecto, la accionante considera que la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente porque, además de sostener que no se debían realizar sumarios administrativos por la imputación de faltas disciplinarias leves, el tribunal no señala cuál era el tipo de procedimiento administrativo (distinto al sumario administrativo) aplicable al caso. En opinión de esta Corte, el razonamiento de la accionante presupone erróneamente que todos los procedimientos administrativos son nominados, es decir, están sujetos a un trámite configurado expresamente por la ley. Sin embargo, **en algunos casos no existe tal configuración legal y, por lo tanto, el procedimiento es innominado**, supuesto en el que solo resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías. Tal cosa ocurre en el presente caso, por lo que la sentencia impugnada mal podía señalar un tipo de procedimiento, distinto al sumario administrativo, que fuera aplicable; **sencillamente, porque para las faltas leves no hay un procedimiento nominado...**” (Los resaltados son de mi autoría). Sobre el tema, la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP), en la parte de interés, textualmente, establece: “Art. 41.- Responsabilidad administrativa.- La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. **La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.**- Art. 42.- De las faltas disciplinarias.- Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones



constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado. Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves. a.- **Faltas leves.**- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público. Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza. Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa. b.- **Faltas graves** .- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley. La reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave. Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, **previo el correspondiente sumario administrativo**. En todos los casos, se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.” Como se comprueba, sólo para las falta graves, la LOSEP previene que debe instaurarse un sumario administrativo; en tanto que, para la sanción de faltas disciplinarias leves, como la que se ha impuesto a la servidora pública demandante, no se encuentra establecido procedimiento alguno. Sin embargo, la misma ley, advierte: que la sanción para toda falta disciplinaria, “...se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso”; particular que ha sido tomado en cuenta por la Corte Constitucional cuando, si bien, señala que, **“para las faltas leves no hay un procedimiento nominado...”**; no obstante, advierte: que, en tratándose de procedimiento innominados, “...solo resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso”.- En la especie: es la legitimada pasiva la que, mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-1383-M de 23 de junio de 2022, decide el inicio de proceso disciplinario, caso Transporte Stuart; con fundamento en el Art. 52 literal f) de la Ley Orgánica de Servicio Público, por las presuntas faltas disciplinarias determinados en el Art. 22 literales a), b), e), h) de la LOSEP; “...en cumplimiento a lo establecido en el Art. 248 del Código Orgánico Administrativo...” (El subrayado me pertenece). En consecuencia, debió observarse las reglas de sustanciación establecidas en el Libro Tercero, Procedimientos Especiales, Título I Procedimiento Sancionador, regladas en el COA; o, al menos, como lo advierte la Corte Constitucional: 1. Las reglas generales de todo procedimiento administrativo y, 2. El derecho al debido proceso. Advertencia que ha sido ignorada pues, se ha incurrido en las siguiente violaciones: sin observar que en los Arts. 158, 252, 255 del

COA, prohíbe la fijación de términos y plazos en horas; que determina un término de diez días para que el administrado: conteste, alegue, presente pruebas de descargo y solicite más prueba; en el auto de inicio del procedimiento administrativo, se le concede "...el término improrrogable de 72 horas..." para que ejerza ese derecho. No obstante, logra contestar, señala quipux ciudadano, correos electrónicos para recibir notificaciones, autoriza a su abogado para que ejerza su defensa, hace notar la violación de procedimiento, solicita la nulidad, produce prueba y solicita evacuación de prueba a la administración pública (...); empero, no obra del expediente providencia alguna sobre el particular, principalmente: sobre las pruebas solicitadas, sobre la nulidad alegada y tampoco constancia de que se haya notificado a su abogado defensor; es más, al ser interrogado el abogado de la entidad accionada, admitió que no se ha notificado al abogado de la servidora; únicamente, hay constancias de notificación a esta última mediante memorandos: con el inicio del procedimiento disciplinario, con la sanción impuesta y por último con la resolución; no hay providencia alguna tomando en cuenta contestación, correos electrónicos señalados, las pruebas anunciadas y solicitadas, menos pronunciamiento sobre pedido oportuno de nulidad procesal. Y lo más sorprendente: primero se la notifica, mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH2022-2310-M de **04 de octubre de 2022**, con la imposición de la sanción administrativa pecuniaria del 10% de su remuneración; y en la que se dispone incorporar al expediente la acción de personal correspondiente y comunicar a la Unidad Financiera para que se haga efectiva dicha sanción; como así se ha dado con Acción de Personal Nro. 0002321, **del 30 de septiembre de 2022**; y, posteriormente, mediante Resolución administrativa No. 005-UATH-RD-2022, emitida el **03 de octubre de 2022**, por parte de la Mgs. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, Coordinadora Zonal 7 Salud: se determina su responsabilidad e impone la sanción pecuniaria antes ejecutada. En cuanto al contenido de dicha resolución, pasamos a examinar el cargo de vulneración de la garantía de motivación, así tenemos: que dicha decisión administrativa no cuenta con una estructura mínimamente completa, integrada por los dos elementos establecidos en la citada sentencia constitucional; pues que, sólo se evidencia uno de aquellos presupuestos, en tanto cuenta con una fundamentación normativa, que se la califica de suficiente; empero, no existe una fundamentación fáctica suficiente: en razón de que, sólo se cita la prueba documental de cargo, descuidando singularizar cuál es la prueba de descargo; y más censurable, no consta la valoración de las pruebas que le hayan servido para justificar su decisión; mucho menos, se explica la pertinencia de la aplicación de la normas que se invocan a los antecedentes de hecho; arribando a conclusiones sin la debida explicación probatoria; particular que nos permite concluir que, también, se ha vulnerado ese derecho, dado que no cuenta con una motivación mínimamente suficiente. **Conclusión:** como es evidente, e incuestionable, la administración pública accionada, ha adoptado un procedimiento sui generis, sin precedentes, anómalo y defectuoso, que ha vulnerado, en forma indubitable, los derechos invocados por la accionante, es decir: el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa y motivación; y, a la seguridad jurídica.- Sobre el segundo de los problemas planteados: **2.** Determinar si, los actos administrativos que impugna la accionante, ameritan de un control de legalidad por parte de la justicia ordinaria; se arriba a la **conclusión** siguiente: **12.1.** Que, también pudo la legitimada activa,

ejercer su derecho para demandar un control de legalidad de las normas infra constitucionales, ante la justicia ordinaria, concretamente en vía contencioso administrativo, conforme a los Arts. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y 300 del Código Orgánico General de Procesos, según así lo previene la Corte Constitucional en su sentencia No. 016-13-SEP de 16 de mayo de 2013, caso No. 1000-12-EP. No obstante, como es evidente la violación de los singularizados derechos fundamentales, ha lugar a su tutela en esta dimensión constitucional, como así lo hacemos.- Por lo expuesto; **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, desestimando las excepciones del legitimado pasivo, se acepta la acción de protección deducida por la ciudadana Mercedes Alicia León Ojeda, contra la Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, y Dra. Laura Cecilia Mogrovejo León, en sus calidades de: Coordinadora Zonal 7 Salud, y Analista Zonal de Régimen Disciplinario /Responsable de la Unidad de Talento Humano de la Coordinación Zonal 7 Salud, en su orden. En consecuencia, **como medida de reparación material**: se deja sin efecto el procedimiento administrativo disciplinario, instaurado contra la prenombrada servidora pública, mediante Memorando Nro. MSP-CZ7-DZAF-TTHH-2022-1383-M de 23 de junio de 2022, suscrito por la Dra. Laura Mogrovejo León, responsable Zonal de Talento Humano; retro trayendo todo el cuestionado procedimiento administrativo al estado de volverse a iniciar dicho proceso, esta vez, con observancia de las disposiciones constitucionales, resoluciones y normas infra constitucionales omitidas; verificando previamente si, la acción para investigar y sancionar la falta disciplinaria que se le imputa a la servidora, aún se encuentra vigente. **Como medida de reparación inmaterial**, se ordena que la institución accionada: 1. Imparta al Departamento Jurídico, con el carácter de obligatorio, y más empleados de la Coordinadora Zonal 7 Salud, un curso no menor a cuarenta horas laborables, sobre procedimientos disciplinarios, derechos humanos y constitucionales; y, 2. Se publique esta sentencia en el sistema y en la estafeta institucional por un plazo de treinta días.- Del cumplimiento de esta sentencia, la institución accionada deberá informar al suscrito en forma oportuna. Para el efecto, se encarga a la Defensoría del Pueblo, haga un seguimiento de lo resuelto y se me mantenga enterado de lo actuado.- Una vez ejecutoriada esta sentencia, cúmplase con lo dispuesto en el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con el Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- Finalmente, se les recuerda a los abogados que intervinieron en la audiencia pública, la obligación de legitimar sus respectivas intervenciones, con las prevenciones de orden legal. **NOTIFÍQUESE.**

f).- BURNEO HERRERA VICTOR ALBERTO, JUEZ DE LA UNIDAD JUDICIAL.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

RIOFRÍO TACURI JAIME FRANCISCO  
SECRETARIO UNIDAD JUDICIAL