



**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: jueves 05 de octubre del 2023

A: ANALISTA ZONAL DE REGIMEN DISCIPLINARIO/RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TALENTO DE LA COORDINACION ZONAL 7 SALUD
Dr/Ab.: JOSE PAUL RODRIGUEZ SALCEDO

SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL, LABORAL, FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOJA

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

- 1.- **No. 11203-2022-02936**: Propone.: Dr. Pablo Narváez Cano:.
- 2.- **VISTOS: Antecedentes**: Comparece la Dra. MERCEDES ALICIA LEÓN OJEDA, en calidad de accionante, de profesión Médico General de Primer Nivel de Atención 2 del Centro de Salud Hugo Guillermo González, del Ministerio de Salud Pública Coordinación Zonal 7 Salud; deduciendo acción de protección en contra de: Dra. Isabel María Cueva Ortega Coordinadora Zonal de Salud 7; Dra. Laura Mogrovejo León, Analista Zonal de Régimen Disciplinario responsable de la Unidad de Talento Humano de la Coordinación Zonal 7 Salud; y, del Procurador General del Estado, en la persona de la Directora Regional en Loja; acción constitucional que de la extensa y repetitiva exposición innecesaria, que obra en 46 páginas de fs. 178-200, puede subsumirse a lo siguiente:
- 3.- “Que se violenta el derecho a la defensa y a la motivación. Mediante Memorando No. MSP-CZ7-S-2022-3133-M del 08/04/2022, se dirige a sus pares Coordinadores Zonales 1-8, para poner en conocimiento de los mismos de la disponibilidad de 5.700 unidades de medios de Transporte Stuart, con fecha de caducidad al mes de agosto del 2022; siendo éste: “un medio de transporte para microbiología, como medio de cultivo para mantener vivas las cepas de microorganismos por un periodo prolongado de tiempo. Medio de transporte en gel, e hisopo para recolección de transporte y conservación de muestras bacteriológicas, especialmente para detectar el virus Covid 19”. El art. 18 del Reglamento de Canje de Medicamentos en General, Medicamentos Biológicos y Kits de Medicamentos que contengan Dispositivos Médicos que están próximos a caducar, establece los parámetros de uso de

determinada cantidad de medicamentos y /o dispositivos médicos, se podrá realizar de manera gratuita con la condición de devolverlos en iguales condiciones y especificaciones técnicas, condiciones de almacenamiento y cantidades, esto entre establecimiento de Salud del Sistema Nacional de Salud, luego con otras instituciones de la red Pública Integral de Salud-RPIS, y finalmente con establecimientos de la red Privada complementaria;

Resulta que el 22/04/2022 mediante Memorando MSP-CZ7-PROVISIÓN-20221646-M, en forma desleal e inconsulta la Dra. Beatriz Elizabeth Barriga Abarca, Tecnóloga Médico de Laboratorio 4, elabora el mencionado Memorando dirigido a la Analista Zonal de Servicios Institucionales, Mantenimiento y Transportes Ing. Mónica Salazar Paladines, para que done sin consultarle y haciendo uso de su firma electrónica, se toma su nombre y cargo 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 establecimiento de Salud de la red Pública Integral de Salud, entre ellos, 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 01D06 El Pan Sevilla de Oro 400; e indebidamente se hace constar a 2 laboratorios privados Laboratorio SER del Lic. Jorge Chacón, con 1.000 unidades y laboratorio VIALAB del Lic. Santiago Paucar con 500 unidades de medios Stuart. Bajo las normas arriba indicadas, en caso de transferencia definitiva de cantidad de medicamentos o dispositivos médicos, se podrá donar a establecimientos de Salud del Sistema Nacional de Salud, priorizando entre los establecimientos del MSP, de otras instituciones de la Red Pública de Salud y finalmente con establecimientos de salud de la Red Privada. Más, el 22/04/2022, la accionante se encontraba fuera de la ciudad de Loja y no conocía de la elaboración de dicho documento con su firma electrónica el que hizo mal uso su compañera de trabajo;

Así, con oficio No. MSP-CZ7-S-2022-0639-O del 12/05/2022 la Coordinadora Zonal de Salud María Isabel Cueva Ortega, se dirige a la Mgs. Johanna Castillo Calva, a informar que desde este despacho de Coordinación Zonal de Salud, no se autorizó la distribución de 1000 medios de transporte Stuart a SOLCA. Luego, la referida Coordinadora Zonal de Salud, con Memorando No. MSP-CZ7-S-2022-4302-M, del 13/05/2022, se dirige a su persona como responsable de la Dirección Zonal 7 de Provisión de los Servicios de Salud, a fin de consultar sobre la donación de los 1.000 insumos egresados sin autorización. Luego, con memorando No. MSP.CZ7-SPROVISIÓN-2022-1921-M del 13/05/2022 se dirigió al Ing. Washington López Samaniego, e n calidad de responsable de la Dirección Zonal Administrativa Financiera, solicitando se deje sin efecto los actos de egresos de los medios Stuart; más la respuesta se efectiviza a través del Memorando No. MSP-CZ7_DZAF-2022-0679-M del 16/05/2022, señala que en base a las normas de control interno de Contraloría, no se puede dejar sin efecto ninguna acta de egreso de bodega, debido a que en la bandeja de entrada Quipux, no existe ninguna disposición de distribución de equipos Stuart. Luego con Memorando No. MSP-CZ7-SPROVISIÓN-2022-1948-M de 16/05/2022, explicó ampliamente que lo ocurrido es una confusión, requirió la anulación del Memorando del 13/05/2022 por el que se le pidió informe; es decir se anulen las actas de egreso para laboratorios que no pertenecen al Ministerio de Salud recalcando que no se ha efectivizado la entrega, ni existía perjuicio al Estado.

Sigue que con memorando No. MSP-CZ7-DZAF-ADMIN-2022-1026-M del 17/05/2022, la Ing. Mónica Salazar Paladines, refiere a la Directora Zonal 7 Salud, que la Dra. Betty Barriga realiza nuevamente al entrega de los equipos Stuart entregados a SOLCA, a bodega zonal, y se encuentran en bodega con actas, con custodio y fecha de caducidad 31/08/2022, posteriormente también se hace constatación física de dichos insumos. La Coordinadora de Salud, con Memorando No. MSP-CZ7-S-2022-5404-M del 14/06/2022 se dirige a la Ing. María Sarango Solano, responsable Administrativa Financiera, y dispone a la Dirección Zonal Administrativa Financiera realizar la conciliación contable financiera de los medios de transporte Stuart, entre los egresos y las constataciones físicas de la bodega de la Coordinación Zonal 7; y se ponga en conocimiento del personal administrativo y bodega, que los egresos de insumos y medicinas solo pueden ser autorizados desde la Coordinación Zonal y con apego al procedimiento legal. Posteriormente se entrega un informe a través del Memorando No. MSP-JURIDICO-2022-0460 de 15/06/2022 firmado por el Ab. Luis Carrión Espinosa, responsable de la Dirección de Asesoría Jurídica; informe en el que se indica que la Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda, no cumplió con el procedimiento legal establecido dado que se hace referencia a ningún expediente de transferencia definitiva ni cuenta con solicitudes de los interesados; así como que los Medios de Transporte Stuart, fueron adquiridos con el costo para la institución y al haberse entregado a laboratorios privados podría significar un beneficio económico para ellos. Que además lo narrado entra en delito de peculado en el grado de tentativa que debe ser puesto a órdenes de la Fiscalía...;

Así con Memorando No. MSP-CZ7-dzaf-tthh-2022-1383-M del 23/06/2022, la Dra. Laura Mogrovejo León, responsable de Talento Humano le notifica junto a otros cinco servidores más, el INICIO DEL PROCESO DISCIPLINARIO CASO TRANSPORTE STUART, donde se le indica los Memorandos No. MSP-CZ7-S-2022-5472-M del 16/06/2022, enviado por la Coordinadora Zonal de Salud y del Ab. Luis Carrión Espinosa con el No. MSP-JURIDICO-2022-0460 de 15/06/2022; que se le imputa haber incumplido los deberes y obligaciones del servidor público determinados en los artículos 22 literales a, b, e, h de la LOSEP, y le conceden 72 horas a partir de la recepción del documento para que presente descargos;

Por lo señalado, expone: Que se han vulnerado sus derechos constitucionales a la defensa; dado que con escrito del 28/06/2022 de las 16H23, compareció al proceso iniciado en su contra por Sumario Administrativo signando con el No. 005-2022 conforme obra a fs. 11-18, adjuntando la documentación relacionada los hechos que se le imputan; además señaló casillero judicial y autorizó a su abogado para que ejerza actos de defensa; sin embargo, la Coordinación Zonal de Salud Loja, jamás consideró el particular y su defensor jamás fue notificado con ninguna actuación, o notificaciones; incluso en su escrito solicitó se aperture el término de prueba conforme al art. 194 del COA; así solicito a la Coordinación Zonal 7 Salud, que oficie al Ministerio de Trabajo para que certifique si mantiene sanciones registradas; así como que Bodega certifique si reingresaron o no los Medios de Transporte Stuart; sin embargo, jamás se evacuó dicha prueba. Así mismo, tampoco notificaron las pruebas que se produjeron por la Coordinación Zonal...; con ello también se vulnera el debido proceso, más cuando no se respecto el art. 251 del COA, en cuanto el administrado tiene el término de 10 días laborables para aportar documentos que estime conveniente y solicitar práctica de pruebas; además, en la fase de resolución

se debe imponer la sanción en el término que establece el art. 260 del COA y ser notificada a los administrados; sin haberlo efectuado se vulnera además el derecho a la seguridad jurídica. Además se actuó sin competencia porque la Dra. Isabel María del Cisne Cueva Ortega, actuó fuera del tiempo en razón que su facultad sancionadora prescribió y caducó porque conforme al art. 92 de la LOSEP, señala que prescriben en 90 días las acciones de la autoridad para imponer sanciones. Agrega que la resolución que le impuso sanción administrativa adolece de motivación insuficiente; concluyendo en el numeral 7.1 que se han vulnerado sus derechos al debido proceso, en las garantías del derecho a la defensa, a la motivación; y, a la seguridad jurídica; por lo que pide sean examinados y declarados como vulnerados; y, como medidas de reparación requiere: se deje sin efecto la resolución administrativa No. 005-UATH-RD-2022 del 03/10/2022 y la Acción de Personal No. 0002321 del 30/09/2022, por el que se le impone sanción administrativa pecuniaria del 10% de su remuneración mensual unificada y se elimine de su expediente personal dicha sanción o registro en el sistema informático; se deje sin efecto el descuento del 10% de su RMU y se reintegren esos valores a su persona; se ordene un seminario de capacitación de 10 horas sobre Derechos Humanos y Garantías Jurisdiccionales; la publicación de la sentencia en la página web institucional por el lapso de 60 días y el reembolso de los gastos por defensa de sus derechos. Anuncia prueba documental conforme al libelo inicial”;

4.- Aceptada a trámite la acción deducida, una vez notificados los accionados, se lleva a efecto la audiencia oral y pública; proceso en el que el Aquo, dicta sentencia aceptando la acción propuesta... y dictando medidas de reparación;

5.- ALEGACIONES REALIZADAS EN LA AUDIENCIA PÚBLICA:

6.- La accionante a través de su abogado, se ratifica en el contenido de la acción deducida y en las pretensiones expuestas:

7.- La parte accionada a través de su abogado efectúa la siguiente exposición: “Las señoras: 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, **contestán**: 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. Interrogadas por el juez, 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”;

8.- La Ab. Cristina Elizabeth Sánchez Saravia, por la Dirección Regional de la **Procuraduría General del Estado** en Loja, refiere: “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 sostiene 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, por lo que solicita se rechace la demanda constitucional”;

9.- Las partes han hecho uso de su derecho a réplica; y, de la revisión del expediente, es el estado el de resolver, para hacerlo se considera:

10.- El Tribunal, conforme al sorteo de la causa de fs. 1, está conformado por los Jueces Provinciales Dr. Adriano Loján Zumba, que es remplazado en forma definitiva por el Dr. Max Brito Cevallos, en base a la acción de personal No. 1559-DP11-2023-FA del 03 de julio del 2023 suscrita por el Director Provincial del Consejo de la Judicatura en Loja, Dr. Wilson Villareal Leiva; Dr. Carlos Maldonado Granda; y, Dr. Pablo Narvaez Cano Juez Sustanciador Ponente; Tribunal que es competente para conocer y resolver el recurso de apelación de conformidad con lo que disponen el art. 86.3 inciso segundo de la Constitución de la República, art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional;

11.- En este proceso se han observado y aplicado normas y principios constitucionales que incluyen las garantías básicas de los derechos al debido proceso y a la defensa, contemplados en el artículo 76.7 literales a, b, y c de la Constitución de la República, sin que se verifiquen omisiones de solemnidades sustanciales, ni violación del trámite, por tanto declaramos su validez; y, siendo el estado el de resolver, para hacerlo se considera:

12.- A fin de establecer si existe o no vulneraciones a los derechos constitucionales argüidos por la accionante, derivados por los hechos que el expone y afirma, debemos efectuar un análisis que permita dar una respuesta motivada a la accionante, con ello cumplir con el debido proceso en la garantía de la motivación. Al efecto, conforme a la sentencia pronunciada en el Caso No. 0530-10-JP, sentencia No. 001-16-PJO-CC, debemos enfocarnos en el “thema decidendum”; por lo que el problema a resolverse, conforme a los hechos fijados por la accionante y la pretensión que persigue, es el siguiente:

13.- **¿Dentro del Sumario Administrativo signando con el No. 005-2022 tramitado en la Coordinación Zonal No. 7 Salud - Loja, se han violentado los derechos constitucionales al debido proceso, y las garantías del derecho a la defensa y a la motivación; y a la seguridad jurídica conforme lo propone la accionante?**

14.- En el contexto propuesto, el Tribunal, puede incluso extenderse más allá de lo

fijado por las partes con el fin de establecer si existen o no derechos fundamentales vulnerados, por tratarse de una acción de protección, así lo ha resuelto la Corte Constitucional, dentro de la sentencia vinculante No. 001-10-PJO-CC en el caso No. 0999-09-JP, expidió como regla jurisprudencial obligatoria con efectos erga omnes, decidió: **“Las juezas y jueces constitucionales para asegurar el ejercicio de las garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República y del principio iura novit curia, no podrán justificar la improcedencia de una garantía jurisdiccional, como tampoco de los recursos y etapas procesales, en la falta de enunciación de la norma, motivación u oscuridad de las pretensiones; es su deber subsanar dichas deficiencias y continuar con la sustanciación de la causa”**;

15.- La accionante se encuentra legitimada para interponer esta acción de protección de conformidad con el art. 86.1 de La Constitución;

16.- Normativa constitucional a observarse:

17.- El art. 11 numerales 3, 4, 5, 6 y 9; y, siguientes de la Constitución de la República del Ecuador, estatuyen: **“2.** Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. **3.** 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. 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”; **4.** “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales”; **5.** “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia”; **6.** “Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”; **9.** “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. 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...;

18.- La garantía jurisdiccional de acción de protección prevista en el art. 88 de la Constitución de la República, tiene como finalidad exclusiva el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá proponerse esta

acción cuando exista vulneración de derechos constitucionales, en este caso: Cuando la violación proceda de una persona particular, 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; y, para que la protección de los derechos constitucionales, sea eficaz, el proceso constitucional está regido por principios de oralidad, celeridad, eficacia y sencillez. Principios que consagran en la Constitución de la República en su artículo 86 numeral 2 literales a) y b) y recogidos y desarrollados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 8 numerales 1 y 7;

19.- La acción de protección, constituye entonces, el mecanismo más importante para hacer efectiva la plena vigencia de los derechos que nuestra Constitución protege, conforme se expone;

20.- Por lo tanto, de verificarse cumplido alguno de estos presupuestos la acción es procedente; ya que, la intención del constituyente en cuanto a ésta acción, fue la creación de este mecanismo de protección, sin lugar a dudas fue salvaguardar las garantías fundamentales del ser humano, de lo contrario estas acciones no prosperan; por ello la CORTE CONSTITUCIONAL, reiteradamente, ha dicho que las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis a cerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto; más, 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;

21.- La acción de protección, conforme el art. 40 de la LOGJCC, ha establecido que procede cuando concurren los siguientes requisitos: **“1) Violación de un derecho constitucional; 2) Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3) Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”**;

22.- Al efecto, hay que considerar que, respecto de los actos de la administración pública, todos conocemos que se presumen legítimos, excepto cuando no han sido dictados por la autoridad que no tiene competencia para ello, o no se haya dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico; que cuyo contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente; o bien que se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación. En el presente caso hay que distinguir que el acto se impugna violatorio a los derechos del/la accionante, provienen de institución del Estado, como tal debemos verificar conforme lo advierte el art. 88 de la CRE, la existencia o no de la quebrantamiento de un derecho constitucional, solo de esa forma se podrá establecer la vía que se considera adecuada y eficaz para satisfacer la pretensión; así, si la sentencia recurrida no cuenta con la debida argumentación racional y jurídicamente fundamentada que demuestre que el actor pretendía someter a la justicia constitucional un asunto de mera legalidad, sin que exista un análisis de porque razones llegaron a esa conclusión, ni cómo las normas incorporadas en la sentencia permitirían resolver el conflicto planteado, se adecúa el hecho que la misma carece del sustento de razonabilidad, que exige la aplicación de normas correctas que justifiquen la resolución judicial;

23.- Respecto de la procedencia de la acción de protección, este tribunal analizará:

La Corte Constitucional en su primera jurisprudencia vinculante contenida en la sentencia No. 001-10-PJO-CC emitida dentro del caso No. 0999-09-JP, publicada en el Registro Oficial No. 351 del 29/12/2010 señaló: “Si vía acción de protección se impugna de manera exclusiva la legalidad del acto, sin que conlleve vulneración de derechos constitucionales, el asunto debe decidirse en los mecanismos judiciales ordinarios, pero no a través de una garantía jurisdiccional”;

24.- De forma similar, la Corte Constitucional mediante sentencia No. 016-13-SEP-CC caso No. 1000-12-EP, estableció: “...la acción de protección es una garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean garantías jurisdiccionales. 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 la garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infra constitucionales puede señalar la existencia de otras vías...”;

25.- En relación a la acción propuesta y el tema a resolverse por parte el Tribunal, se desprenden justificados los siguientes hechos relevantes:

1.- Por la regla consagrada en el art. 86.3 de la Constitución de la República del Ecuador, se consideran ciertas las afirmaciones efectuadas por los accionantes, siempre que la acción se haya dirigido contra autoridad pública, dado que los actos del poder público se presumen legítimos; así lo ha reglado también el inciso final del art. 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; así la norma en referencia, consagra textualmente: “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 resaltado me pertenece. En este caso, al ser que la accionada es una institución del Estado, opera la inversión de carga probatoria, pues en este caso es obligación de la accionada destruir las afirmaciones del/la accionante en la forma que se han propuesto;

2.- La Dra. Mercedes Alicia León Ojeda, Máster en Gestión de Salud, labora en el Ministerio de Salud Pública en funciones de Médico General de Primer Nivel de Atención 2 del Centro de Salud Hugo Guillermo González, Coordinación Zonal 7 - Salud;

3.- Por las exposiciones efectuada en el libelo inicial, se afirma, que la Dra. Beatriz Elizabeth Barriga Abarca, en forma desleal con la accionante, haciendo uso de su “firma electrónica” elaboró el Memorando MSP-CZ7-PROVISIÓN-20221646-M del 00/04/2022, por el que se autoriza el egreso de bodega de CZ7-Salud, de: “...Medios de Transporte Stuart, a los establecimiento de Salud de la red Pública Integral de Salud, entre ellos, 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 01D06 El Pan Sevilla de Oro 400; e indebidamente se hace constar a 2 laboratorios privados Laboratorio SER del Lic. Jorge Chacón, con 1.000 unidades y laboratorio VIALAB del Lic. Santiago Paucar con 500 unidades de medios Stuart”;

4.- Que desde aquel evento que se afirma no haber sido ejecutado por la accionante sino por la Dra. Dra. Beatriz Elizabeth Barriga Abarca, y que a la final reconoce que ha sido generado por una confusión, que se siguió una investigación que llevó a un sumario administrativo que llegó a sancionarle con un diez por ciento de su salario básico unificado, que bajo la afirmación de la actora, el trámite que se dio en el sumario administrativo en su contra vulnera derechos constitucionales; por lo que pasamos a analizar los derechos que se alegan vulnerados bajo el orden siguiente:

26.- En relación a los derechos al debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, y a la garantía de la motivación; al efecto señalamos:

27.- Respecto a la alegación de vulneraciones al derecho del debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa, señalamos:

28.- El art. 75 de la Constitución de la República del Ecuador, indica: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”;

29.- El art. 76 supra: “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: Numeral 1: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”;

30.- Los numerales 3, 4 y 7, del mismo texto consagran: “3.- Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. 4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria... **7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá, “entre otras”, 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. (...) 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) 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”;

31.- “La Corte ha señalado que el debido proceso se lo debe comprender como un derecho primordial que les asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por lo tanto, existen garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto que el proceso constituya un medio para la realización de la justicia. Con el debido proceso no se trata de cumplir o dar la apariencia ordenada y simplista de procedimientos reglados (donde importa más la forma que el contenido), sino de garantizar que no se prive a ningún individuo de la oportuna tutela de sus derechos constitucionales y que la sentencia que se dicte se base en un proceso, sea fundada y argumentada en el fiel cumplimiento de los principios supremos consagrados por el Estado... Con esos antecedentes se puede inferir que el debido proceso se vincula a otros derechos. Es así que al exigir el respeto de un conjunto de principios procesales a efecto de que su derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial, imparcial, efectiva y expedita sea desarrollado y tramitado de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución. Por tanto, debe destacarse, que, en cada caso concreto, corresponde a los operadores jurídicos examinar el contenido del derecho cuya violación se acusa y comparar si la actuación judicial se ajusta o no a tales contenidos”. (Lo subrayado me pertenece), Pág. 83-84. Corte Constitucional del Ecuador - Periodo Nov- /12-Nov. /15;

32.- Últimamente dentro de la sentencia No. Sentencia No. 1362-15-EP/20, la Corte Constitucional, aplicable al caso en cuanto al debido proceso, señaló: <<SIC>> “**19.** Sobre el derecho al debido proceso, esta Corte manifestó lo siguiente en su sentencia No 546-12-EP/20: 23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso. 23.3. **La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento**, a través de un conjunto de **reglas de trámite**. 23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. **Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto al principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho.** Lo que, de manera general, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas. 23.5. **Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal**, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas [énfasis en el original]...”;

33.- El derecho al debido proceso se consagra como derecho de rango constitucional, precisamente no solo con la finalidad de seguir un procedimiento reglado previamente establecido, sino frenar la arbitrariedad de la autoridad administrativa o judicial, lo que permite a la administración y administrados ejercer actos conforme al texto legal para lograr el fin supremo de justicia;

34.- La Corte Constitucional del Ecuador, sobre el derecho a la defensa se ha pronunciado indicando que: “Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa entendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional; a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de cargo y descargo, contradecir y practicar pruebas, interponer recursos de impugnación; entre otros”. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 041-14-SEP-CC, caso No. 0777-11-EP;

35.- En relación al derecho a la defensa, la misma Corte, en sentencia No. 3068-18-EP/21, ha señalado: “36. En ocasiones anteriores esta Corte ya se ha pronunciado sobre la necesidad de que, en cualquier procedimiento en que se determinen derechos y obligaciones, el derecho a la defensa sea garantizado de forma integral, sin excluir de forma indebida a ninguno de los sujetos procesales¹². Además, ha determinado que este derecho se vulnera cuando existe indefensión, lo que ocurre en situaciones como: el impedimento a un sujeto procesal de comparecer a diligencias determinantes dentro del proceso; la imposibilidad de contar con tiempo suficiente para preparar la defensa técnica adecuada; acciones u omisiones que obstaculizan el uso de los mecanismos de defensa contemplados en el ordenamiento jurídico, como la impugnación de la decisión¹³, entre otras. 37. La garantía de no ser privado del derecho a la defensa, reconocida en el literal a) del numeral 7 del referido artículo 76 de la Constitución, además, permite que los sujetos procesales expongan ante las autoridades competentes los fundamentos de sus pretensiones, materiales y jurídicas de forma oportuna¹⁴”;

36.- Cabe destacar que la Corte Constitucional estableció como norma erga omnes, parámetros para verificar si se violentó el derecho a la defensa, que son: “(...) se debe **verificar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal**. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no hay contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente **que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le facultada la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc., (...)**” (Sentencia Nro. 1391-14-EP/20 de 29 de enero de 2020 párr.14);

37.- De la vulneración del debido proceso en la garantía de la motivación, señalamos:

38.- La Corte Constitucional, para el período de transición, mediante sentencia No. 069-10-SEP-CC, respecto a la garantía de la motivación, señaló: “La motivación consiste en que los antecedentes que se exponen en la parte motivada sean coherentes con lo que se resuelve, y nunca puede ser válida una motivación que sea contradictoria con la decisión. En otras palabras: La motivación es justificación, es argumentar racionalmente para justificar una decisión aplicativa, es exposición de las razones que se han dado por los jueces para mostrar que su decisión es correcta o aceptable. (...) Es decir, la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada”;

39.- De igual forma la Corte Constitucional para el periodo de transición, en la sentencia N° 227-12-SEP-CC, expresó: “Para que determinada resolución se halle

correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto”;

40.- Últimamente, la Corte Constitucional, entre otras sentencias, respecto a la motivación, apartándose de las reglas o estándares de motivación, ha señalado que: “19. Esta garantía constitucional no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, requiere que los jueces cumplan los siguientes parámetros mínimos: **(i) enunciar las normas o principios jurídicos en que fundaron la decisión; (ii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho; y, (iii) efectuar un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia, cuando se trate de una sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional.**⁵ **Bajo estos parámetros, se procederá a revisar la sentencia impugnada**”. Sentencia No. 1027-15-EP/20;

41.- En el evento propuesto al Tribunal, advertimos que el derecho al debido proceso se entiende como el cúmulo de reglas de garantías que les asiste a las partes dentro de un proceso judicial o administrativo en el que se discutan sus derechos, lo que exige que dichas garantías sean respetadas y aplicadas por las autoridades competentes solo así se hace efectiva la tutela judicial efectiva y el fin supremo de justicia. Además el debido proceso exige una garantía adicional de motivación de toda decisión que emane del poder público;

42.- En el presente caso, es evidente que el Tribunal, nada tiene que pronunciarse respecto a los eventos que generaron el sumario administrativo a la accionante, por esa misma razón no consideramos exponerlas en detalle como hechos probados. Siendo así, dentro del sumario administrativo No. 005-2022 por el que se sanciona a la accionante con el diez por ciento de su remuneración mensual unificada; es notorio que frente a las alegaciones de la actora, en cuanto se violentó el debido proceso y el derecho a la defensa por no haberse tomado en cuenta su comparecencia al proceso administrativo sancionador, lo único que se ha indicado por la accionada que si se respetó el debido proceso y que la investigada si conocía del proceso administrativo; sin embargo, esta alegación no se ha justificado de ninguna forma legalmente permitida, menos cuando de la revisión de este proceso consta el escrito por el que se contesta el referido sumario administrativo; pero NO se advierte, en autos que dicho escrito que obra de fs. 138-165, haya sido agregado a través de un auto, decreto o acto administrativo dentro del expediente disciplinario No. 005-2022 que se siguió a la accionante; por lo que sí se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía y derecho a la defensa;

43.- Además se verifica, que la acción de personal No. 000231 del 30/09/2022 de fs. 52, da a conocer a la accionante de la imposición de sanción pecuniaria equivalente a \$203,40 dólares; pero curiosamente esta acción de personal es anterior a la Resolución Administrativa No. 005UATH-RD-2022 conforme obra a fs. 61-68; lo que

en concreto refleja una arbitrariedad por ser anticipada, lo que vulnera el derecho al debido proceso y la imparcialidad con la que se debió actuar en dicho proceso administrativo;

44.- Respecto a la afectación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, la Corte Constitucional en sentencia No. 1158-17-EP/21, aplicable al presente caso, ha señalado: “**65.** Todo cargo de vulneración de la garantía de motivación es un argumento sobre la inobservancia del ya mencionado *criterio rector* ; es decir, expresa las razones por las que una argumentación jurídica no consigue tener una *estructura mínimamente completa*, integrada por una *fundamentación normativa suficiente* y una *fundamentación fáctica suficiente*. Cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de *deficiencia motivacional*.

66. Hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: (1) la *inexistencia*; (2) la *insuficiencia*; y, (3) la *apariencia*. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos. **(1) Inexistencia**

67. Una argumentación jurídica es *inexistente* cuando la respectiva decisión carece totalmente de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica... **(2) Insuficiencia**

69. Una argumentación jurídica es *insuficiente* cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia... **(3) Apariencia**

71. Una argumentación jurídica es *aparente* cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de *vicio motivacional*. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicio motivacional, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: (3.1) *incoherencia*; (3.2) *inatinencia*; (3.3) *incongruencia*; e, (3.4) *incomprensibilidad*. (...) **74.** Hay *incoherencia* cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica: o bien, una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (*incoherencia lógica*), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (*incoherencia decisional*).

Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida. **80.** Hay *inatinencia* cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se esgrimen razones que no “tienen que ver” con el punto controvertido, esto es, no guardan relación semántica general con la conclusión final de la argumentación y, por tanto, con el problema jurídico de que se trate⁶⁷. Dicho de otro modo, una inatinencia se produce cuando el razonamiento del juez “equivoca el punto” de la controversia judicial. **86.** Hay *incongruencia* cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (*incongruencia frente a las partes*⁷⁰), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones - véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (*incongruencia frente al Derecho*⁷¹)⁷².

87. La *incongruencia frente a las partes* no surge cuando se deja de contestar *cualquier* argumento de las partes, sino solo los *relevantes*⁷³, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del

correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto (véase, párr. 64 *supra*). Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador. **90.** La incongruencia (sea frente a las partes o sea frente al Derecho) siempre implica que la argumentación jurídica es aparente, es decir, que se vulnera la garantía de la motivación. **95.** Hay *incomprensibilidad* cuando un fragmento del texto (oral o escrito) en que se contiene la fundamentación normativa y la fundamentación fáctica de toda argumentación jurídica no es razonablemente inteligible para un profesional del Derecho o –cuando la parte procesal interviene sin patrocinio de abogado (como puede suceder, por ejemplo, en las causas de alimentos o de garantías jurisdiccionales) - para un ciudadano o ciudadana”;

45.- En cuanto al cargo de falta de motivación en la Resolución Administrativa No. 005UATH-RD-2022, también se evidencia que en la misma, se menciona que: “Dentro de la sustanciación del procedimiento disciplinario constan las siguientes pruebas de cargo... (Se detallan las mismas en los literales de la a) a la p); y, si bien consta en la redacción de la misma Resolución Administrativa No. 005UATH-RD-2022: “Con escrito entregado por el Mgs. Milton Carrión, de fecha 28 de junio de 2022 a las 16:53 a través de ventanilla de recepción de documentos de la Coordinación Zonal 7 de Salud, en calidad de Patrocinador de la Doctora Mercedes León, da contestación a la notificación de inicio de régimen disciplinario, exponiendo sus argumentos al respecto del proceso”; así como que en el apartado “DEL ANÁLISIS JURÍDICO Y VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS PRESENTADAS”, numeral 3, se indica: “Dentro del análisis de las pruebas de cargo y de descargo presentados por parte de la servidora pública Señora Mgs. Mercedes Alicia León Ojeda...; en ninguna parte de la referida Resolución Administrativa, constan cuáles fueron los argumentos de la sumariada, ni las pruebas que se requirieron y aportaron por ésta; menos aún el valor probatorio que se les dio a las mismas; con ello siendo que en aquella Resolución Administrativa, siendo que no refleja un ejercicio de subsunción de los hechos con la prueba aportada por la presunta infractora y las de cargo, así como por las normas presuntamente infringidas, ésta resulta arbitraria por sustentar una motivación con los vicios de aparente e incongruente frente a las partes, conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, lo que afecta además al debido proceso, conforme se expone ut supra;

46.- En relación a la alegación de vulneración de derechos al derecho a la seguridad jurídica, prevista en el art. 82 de la CRE y el principio de confianza legítima, señalamos: La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 016-13-SEP-CC, estableció: "Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos”;

47.- Por su parte la Corte Constitucional de Colombia, respecto al principio de confianza legítima, ha indicado: “Sentencia T-642/04^[2]: “Esta Corporación, en repetidas ocasiones, ha acudido al principio de la confianza legítima cuando se trata de un conflicto que involucra decisiones sorpresivas de la administración, las que, en atención al postulado de la buen fe, no fueron previstas por el ciudadano. La Corte ha definido este principio en los siguientes términos: ‘Es éste un principio que debe permear el derecho administrativo, el cual, si bien se deriva directamente de los principios de seguridad jurídica (art. 1° y 4° de la C.P.), de respeto al acto propio (Sentencia T-295/99) y buena fe (art. 83 de la C.P.), adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Es por ello que la confianza en la administración no sólo es éticamente deseable sino jurídicamente exigible. Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y **lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones**. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse’ (Sentencia T-660 de 2002). Esté, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, tiene tres presupuestos básicos: **(i)** la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; **(ii)** una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y **(iii)** la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad^[3]. Así entonces, en consideración a los principios de confianza legítima y buena fe las autoridades y los particulares deben ser coherentes en sus actuaciones y respetar los compromisos adquiridos en sus acuerdos y convenios; deben garantizar estabilidad y durabilidad de las situaciones generadas, de tal suerte que “así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas^[4]”;

48.- Adicionalmente, advirtiendo el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional en la sentencia No. 021-13-SEP-CC, ha establecido: “...que el derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de las personas tiene relación con el derecho de acceso a los órganos jurisdiccionales para, luego de un proceso que observe las garantías mínimas establecidas en la Constitución y en la Ley, hacer justicia. Por tanto, se puede afirmar que su contenido es amplio y se diferencian tres momentos: El primero relacionado con el acceso a la justicia; el segundo con el desarrollo del proceso en estricto cumplimiento de la Constitución y la Ley y en un tiempo razonable; y el tercero en relación con la ejecución de la sentencia (...) habrá tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos, si el órgano jurisdiccional, previo a dictar sentencia, ha observado y garantizado el debido proceso y la seguridad jurídica a las partes procesales”;

49.- Analizado el caso in examine, es evidente que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el cumplimiento de las normas previas, claras y públicas; ésta es una exigencia legal que se adecúa a un Estado constitucional de Derechos y Justicia, que siendo normas de carácter público, deben ser aplicadas por toda autoridad administrativa o judicial; más en el evento propuesto de la afirmación efectuada por la actora, se ha probado que se vulneraron derechos constitucionales

por parte de la entidad accionada, al dejar de aplicar las normas de rango constitucional, de rango infra constitucional, e impedir su derecho a la defensa, lo que resulta atentatorio al derecho a la seguridad jurídica;

50.- Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que “[...] la Corte Constitucional, como guardián de la Constitución, al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”. Sentencia No. 989-11-EP/19, Párrs. 20 y 21; y, al ser que se verifica vulneraciones a derechos constitucionales corresponde dictar medidas de reparación;

51.- Establecidas las vulneraciones a los derechos constitucionales de la accionante conforme se indica, corresponde de forma legítima ordenar la reparación integral. Sobre este aspecto, Ramiro Ávila Santamaría, en Genealogía de la Justicia Constitucional Ecuatoriana, Memorias 1, Corte Constitucional para el período de Transición, Pág. 248 nos dice: “La reparación debe considerar el “restitutio in integrum”, la garantía de no repetición, la satisfacción, la indemnización y la rehabilitación. En el caso que el juez o jueza no repare integralmente o simplemente no disponga medida alguna para afrontar la violación de derechos, éste o ésta asumirá el rol de “juez boca de ley” propio de la justicia ordinaria y, cuando repare íntegramente, sería un juez garantista que toma medidas positivas para atender cada caso en su particularidad”; es decir, la reparación integral, está dada porque existe la lesión o vulneración a las normas constitucionales, por lo tanto es importante restituir los derechos en una forma integral; y, de ser posible, mejorar la situación de las víctimas; por lo que sus derechos deben ser restituidos en este caso y ordenar la reparación integral de los daños a ella ocasionados, dado que estimamos que afectó a la vida digna, el aspecto personal, familiar y económico; y, siendo que estos hechos provienen de ente estatal, la vía adecuada y eficaz es la acción de protección propuesta; teniendo siempre presente que las Garantías Jurisdiccionales que contempla la Constitución de la República del Ecuador, sea la acción de protección, hábeas Corpus, acceso a la información pública, y hábeas data, cuya competencia está dada a las juezas y jueces de primer nivel, no se han constituido para reemplazar las acciones que se pueda impugnar en vía judicial. En consecuencia, su carácter es residual y en todos los casos debe ser enfocado de forma específica a la protección de los derechos fundamentales;

52.- Decisión: Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de lo Civil, Mercantil; Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, rechazando el recurso de apelación interpuesto, con ESTA MOTIVACIÓN, se CONFIRMA la sentencia dictada en primera instancia; en consecuencia, se declara la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso, en las garantías del derecho a la defensa y la motivación y a la seguridad jurídica de la accionante por parte de la accionada;

53.- No hay lugar al pago de costas procesales, ni honorarios profesionales;

54.- En base a lo conocido, analizado y resuelto y de conformidad al art. 277 del Código Orgánico Integral Penal, siendo que en el desarrollo de este proceso el Tribunal, ha tenido conocimiento de la presunta comisión de un delito de Peculado,

se dispone enviar copia de esta sentencia a la Fiscalía Provincial de Loja, a fin que conozca del particular y de considerarlo pertinente, proceda con las investigaciones que el caso amerita;

Esta sentencia constituye un mecanismo de no repetición. Además, se conmina al Juez de primera instancia a desarrollar sus decisiones por escrito en base a los argumentos que proponen las partes y dando respuesta sobre todos los derechos que consideran vulnerados. Ejecutoriada esta sentencia, a través de Secretaría, remítase la misma a la Corte Constitucional en cumplimiento del numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador. Hágase saber.

f).- MALDONADO GRANDA CARLOS FERNANDO, JUEZ PROVINCIAL; BRITO CEVALLOS MAX PATRICIO, JUEZ PROVINCIAL; NARVAEZ CANO PABLO SANTIAGO, JUEZ PROVINCIAL.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

SALGADO CASTILLO BYRON
SECRETARIO RELATOR (E)