

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

Juicio No: 18335202400391

Casillero Judicial No: 0
Casillero Judicial Electrónico No: 0
cz3dzaj.salud@gmail.com, sandrita.gonzalez.chamorro@gmail.com

Fecha: viernes 11 de julio del 2025

A: SANDRA JIMENA GONZALEZ CHAMORRO (DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILI - SAQUISILI - SALUD)

Dr/Ab.:

SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA

En el Juicio Especial No. 18335202400391 , hay lo siguiente:

VISTOS: El Tribunal Primero de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, integrado por los doctores **Pablo Miguel Vaca Acosta**, Juez Provincial; **Guido Leonidas Vayas Freire**, Juez Provincial; y, **Ricardo Amable Araujo Coba**, Juez Provincial ponente (finalizadas las subrogaciones del despacho del ex servidor doctor César Audberto Granizo Montalvo, según acción de personal No. 289-DP18-2024-LP, desde el 01/02/2024 al 31/05/2024; del despacho por ausencia del doctor Santiago Paúl Zumba Santamaría, Juez Provincial de la Sala Civil de Cotopaxi, según acción de personal No. 1450-DP18-2024-FA, desde el 03/06/2024 al 17/06/2024; del despacho del doctor Iván Arsenio Garzón Villacrés, Juez Provincial de la Sala Penal de esta Corte Provincial, según acción de personal No. 1915-DP18-2024-FA, desde el 16/07/2024 al 30/07/2024; del despacho del ex servidor doctor César Audberto Granizo Montalvo, según acción de personal No. 2261-DP18-2024-MG, del 16 de agosto del 2024, desde el 01/08/2024 al 30/09/2024; nuevamente en subrogación del despacho por ausencia del doctor Santiago Paúl Zumba Santamaría, Juez Provincial de la Sala Civil de Cotopaxi, según acción de personal No. 2818-DP18-2024-BZ, del 16 de octubre del 2024, desde el 16/10/2024 al 31/10/2024; nuevamente en subrogación del despacho del ex servidor doctor César Audberto Granizo Montalvo, según acción de personal No. 3197-DP18-2024-BZ, de 2 de diciembre del 2024, desde el 2/12/2024 al 31/12/2024; nuevamente en subrogación del despacho del ex servidor doctor César Audberto Granizo Montalvo, según acción de personal No. 3751-DP18-2025-EF, de 3 de febrero del 2025, desde el 03/02/2025 al 31/03/2025; nuevamente en subrogación del despacho del doctor Iván Arsenio Garzón Villacrés, Juez Provincial de la Sala Penal de esta Corte Provincial, según acción de personal No. 4640-DP18-2025-EF, desde el 14/04/2025 al 28/04/2025; y, **nuevamente en**

subrogación del despacho del ex servidor doctor César Audberto Granizo Montalvo, según acción de personal No. 5325-DP18-2025-EF, desde el 2/06/2025 al 31/07/2025), dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. **18335-2024-00391**.

1. Antecedentes procesales.

1.1. De fojas 58 a 67, de la instancia anterior (todas las fojas que se refiera corresponderán a dicho cuaderno, salvo que se exprese otra cosa) consta la demanda constitucional de acción de protección presentada por **GARZÓN FLORES LILIANA ELIZABETH <<legitimada activa o parte actora>>**, en contra del **DR. GONZALO VACA DUEÑAS (PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO)**, **DR. FRANKLIN ENCALADA CALERO (MINISTRO DE SALUD PÚBLICA DEL ECUADOR)**, **SANDRA JIMENA GONZÁLEZ CHAMORRO (DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD)** <<legitimados pasivos o parte demandada>>, y previo el sorteo de ley se le asignó a la doctora Ruth Amparo Llamuca Curay, Jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Quero, provincia de Tungurahua (ref. fs. 68). En la demanda expresa, entre otras cosas, que:

(...) DESCRIPCIÓN DEL ACTO U OMISIÓN VIOLATORIO DEL DERECHO QUE PRODUJO EL DAÑO

(...) Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, suscrito por el Med -sic-. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, de fecha 22 de marzo de 2024.

(...) incurriendo en falta de motivación, negando la solicitud interpuesta por la accionante signada con el trámite Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-GIDGD-2023-0540-E de fecha 25 de agosto de 2023, simplemente limitándose a indicar lo siguiente:

(...) se permite informar que NO ES PROCEDENTE la solicitud de la Aux. de Farmacia Srta. Liliana Garzón debido a que el Centro de Salud Tipo B Zumbahua tiene la necesidad de seguir contando con el personal de Farmacia, ya que por ser un Centro de Salud de Tipología B mantiene un horario de atención de 12 horas de lunes a sábado, esto se evidencia en el informe técnico suscrito por el Dr. Rodrigo Tandazo Administrador Técnico del Centro de Salud remitido mediante Memorando MSP-CZ3-DDS05D04-CSZ-2024-0042-M, además debo informar que esta Dirección Distrital no cuenta con certificación presupuestaria para contratación de personal en reemplazo de Auxiliares de Farmacia y de igual manera no se cuenta con personal para cubrir la necesidad del centro de Salud Tipo B Zumbahua.

Estableciendo como violación de derechos constitucionales los siguientes: 1. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación; 2. El derecho a la protección familiar; 3. El derecho al cuidado; 4. El derecho a la atención prioritaria y especializada a los grupos vulnerables y en especial a aquellos de doble vulnerabilidad; y 5. El derecho a la seguridad jurídica.

La legitimada activa, establece como pretensiones:

(...) declare con lugar la acción de protección por vulneración de derechos constitucionales realizada a través del Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M de fecha 22 de marzo de 2024, dirigido a la accionante, y suscrito por el Med -sic-. Sandra Jimena González Chamorro DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, y que se ordene la reparación integral en

los términos del artículo 18 de la LOGJCC.

10.2.- En ese sentido, se solicita considerar la situación de la accionante y la de su núcleo familiar, y se disponga al Ministerio de Salud otorgue el cambio administrativo de forma permanente de la accionante a una plaza en las unidades operativas de la Provincia de Tungurahua en base al informe favorable INFORME TÉCNICO - NECESIDAD DE PERSONAL PARA FARMACIA de fecha 14 de noviembre de 2023.

1.1.1. Manifiesta, indicando que lo hace bajo juramento, no haber presentado otra acción de protección por los mismos actos, contra las mismas autoridades, según lo dispuesto en el numeral 6 del art. 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJyCC; anuncia la prueba; adjuntando la documentación de fs. 1 a 57.

1.2. La Jueza a quo, por cumplir los requisitos establecidos en los arts. 86 y 88 de Constitución de la República del Ecuador -CRE-; 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJyCC-, la Jueza a quo acepta la demanda a trámite, por lo que, convoca a audiencia pública; dispone que se notifique la convocatoria a los legitimados pasivos, incluido el Procurador General del Estado (ref. fs. 69 y vuelta).

1.3. Los legitimados pasivos han sido notificados como obra de 74, 75, 79, 91; la Procuraduría General del Estado ha señalado domicilio judicial para recibir notificaciones como obra fs. 89, adjuntando la documentación de fs. 86 a 87 y no comparece a la audiencia; los legitimados pasivos comparecen a la audiencia según acta de fs. 100 a 106.

1.4. La audiencia pública -en primer nivel- se ha realizado conforme el art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional - el 23 de mayo del 2024, a las 15h30, y su reinstalación para el 6 de junio del 2024, a las 15h30 (ref. fs. 100 a 107 y 110 a 113), diligencia en la que:

1.4.1. La **legitimada activa** por intermedio de sus defensas técnicas Luis Estrella y Stalin Chamba reiteran lo que se hace referencia en su escrito de demanda y que se cita en las primeras líneas de esta resolución, quien además actúa prueba la que consta junto con su demanda constitucional; en la RÉPLICA, manifiesta, según el acta de la audiencia de primera instancia:

(...) los documentos que aparejado la contraparte pues básicamente son los mismos que nosotros también hemos adjuntado y solo me voy a referir al informe técnico que se adjunta a la respuesta que niega la solicitud de cambio de lugar de trabajo y el mismo en que ninguna parte su señoría puede observar se hace referencia a la productividad; es decir, a la cantidad de pacientes que se atienden para que en efecto se pueda demostrar que existe una necesidad de que hospital de Zumbahua cuente con dos personas en el servicio de farmacia por lo cual no existe la adecuada motivación o justificación como sí lo hace el informe del Distrito de Pelileo el cual detalladamente especifica cuántos pacientes se atienden y porque sí es necesario un auxiliar de farmacia en dichos centros, tanto en el hospital de Baños, como en el hospital de Pelileo y en este propio centro de salud -sic- del cantón Quero en donde se requiere pues una persona más para auxiliar de enfermería simplemente este informe técnico se limita a decir que en el hospital de Zumbahua existen dos personas que laboran ahí, el bioquímico farmacéutico y la licenciada en su calidad de

auxiliar de enfermería pero cómo reitero no manifiesta que no existe mayores pacientes por lo cual el área de enfermería se abastecería simplemente con una persona, cabe destacar también como bien lo manifestó el colega que en el resultado indica que en caso de un posible traslado del personal de auxiliar de farmacia como lo es la accionante se solicita de talento humano la contratación de nuevo personal y se realiza la gestión para buscar un reemplazo, señora jueza tuvieron un año entero para poder gestionar una partida presupuestaria para este nuevo año que venía y que le podía atendido el cambio de lugar de trabajo pero no fue así se ha pasado un año en el trámite burocrático diciéndole al accionante busque una necesidad institucional, hágalo por escrito, hágalo de manera formal, mientras que la mamá del accionante está sufriendo una enfermedad degenerativa, una enfermedad catastrófica como lo es el cáncer de tiroides y afectándose con esto su derecho al cuidado humano que como lo he manifestado ha sido desarrollado por la Corte Constitucional e incluso se ha dictado la Ley Orgánica del Cuidado Humano y también pues vulnera el derecho a la motivación al darle una respuesta leve y sin sentido que tranquilamente lo hubieran podido dar el año pasado, indicándole simplemente que no hay recursos, que no te vamos a poder dar el cambio del lugar de trabajo porque se pusieron entonces a pedirle como dijo el doctor busque necesidad institucional, que realice este trámite y que realice este otro trámite para el final decirle no te vamos a poder cambiar, simplemente porque no tenemos recursos para contratar a alguien en tu reemplazo... con lo manifestado la mamá de la acción antes de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria por su enfermedad catastrófica que está sufriendo y por tanto tiene derecho a una vida digna y a poder culminar sus últimos años de vida del lado de su hija que le puede dar ese cuidado y protección que ella necesita, por lo cual pues queda plenamente justificado que es un caso de justicia constitucional y que la acción de protección es la vía idónea y adecuada para que se respete los derechos de esta persona con una enfermedad catastrófica y también de la hoy accionante que también se está viendo afectada por esta situación de su madre como lo he indicado con los certificados médicos que constan en el expediente.

1.4.2. Por los legitimados pasivos MINISTRO DE SALUD PÚBLICA DEL ECUADOR y DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD intervienen el abogado Yahir Real Gaibor, según ratificación de la intervención de 119 a 120, que se repite de fs. 121 a 122, quien ha manifestado, entre otras cosas, en resumen, que:

(...) se ha requerido a la Unidad Administrativa de talento humano certifique la condición laboral de la hoy legitimada activa... certificación de 22 de mayo del 2024 en donde nos indica la Unidad de Talento Humano que la señorita Garzón Flores Liliana Elizabeth con cédula de identidad 1804031100 presta sus servicios lícitos y personales como auxiliar de farmacia en el centro de salud tipo B Zumbahua perteneciente a la dirección distrital 05D04 Pujili-Saquisili -sic- desde el 18 de agosto del 2015 hasta la presente fecha misma que mantiene un contrato indefinido bajo la modalidad de contrato de trabajo; es decir, la funcionaria mantiene un régimen del Código del Trabajo... igualmente su señoría a fin de establecer o saber sí la legitimada activa se encontraba o

pertenece algún grupo de atención prioritaria se ha permitido esta cartera de estado -sic- solicitar igualmente una certificación la misma que nos indica que la señorita Garzón Flores Liliana Elizabeth en su calidad de farmacia no se encuentra dentro de un grupo de atención prioritaria de la dirección distrital 05D04 Pujili-Saquisilí -sic-... el Ministerio de salud pública -sic- se rigen o deben dar cumplimiento a principios que nos dice la Carta Magna a través de su artículo 227 y uno de estos su señoría es la planificación, no se pueden realizar actos administrativos o no se pueden disponer determinados movimientos sin antes consultar el tema de la planificación y de la desconcentración y coordinación que tiene Las -sic- diferentes carteras de estado -sic- y esto lo decimos porque es su señoría porque entendemos que las múltiples peticiones que han sido presentadas por parte de la hoy legitimada activa a través en efecto de su derecho de petición esto según el artículo 66 numeral 25 de la constitución -sic- mismos que han sido dado respuestas en su momento... lo que nos dice hoy su señoría es de que un acto administrativo que ha sido contestado tiene una falta de motivación y el mismo dice haber sido negado la solicitud interpuesto por la accionante e incluso menciona un número de trámite... oficio número MSP-CZ3-05DC04 20230335-O de fecha 30 de agosto del 2023 quien suscribe este oficio es el director distrital de esa época el Magister Fernando Javier Zumba, el mismo que le explica a la hoy legitimada activa que para dicho cambio está solicitando un cambio de partida hacia otra en qué lo que es una entidad desconcentrada y le dice que debe realizar varios requisitos, varios trámites de carácter administrativo, que es importante indicar , -sic- le dice que debería realizar una valoración en los certificados médicos por salud ocupacional de la Dirección Distrital que adjunta, obviamente por la situación que está pasando su madre, entendemos que atraviesa por una enfermedad que ha sido diagnosticada con cáncer, igualmente se solicita que existe una necesidad por parte del Centro de Salud, por el cual quiere o debe trasladarse y que también posterior a estos dos puntos que menciona pues, talento humano remitirá el informe de pertinencia; es decir, talento humano tiene prácticamente, es el vínculo para que pueda realizarse este movimiento de la partida de la funcionaria hacia otra entidad desconcentrada y obviamente esto se lo debe hacer su señoría y debe contener una base legal, antecedente, un análisis técnico y se considerará incluso el horario de los últimos meses... es un trámite administrativo... se nos ha dicho que aparentemente existe una necesidad aquí en el territorio de Quero, porque la oe -sic- legitimada activa está dentro de otra cartera de estado -sic- que no es la de Tungurahua... se nos ha dicho que el informe técnico que presenta el centro de salud donde trabaja actualmente hoy la legitimada activa, menciona en sus conclusiones... menciono en su punto quinto resultado y recomendaciones: "(...) menciona con los antecedentes expuestos y con la base legal aquí mencionada debo informar que sí existe de seguir contando con el personal auxiliar de farmacia con el fin de poder seguir brindando una correcta distanciamiento de los medicamentos y brindarles el servicio durante el horario laboral del centro de salud tipo b de Zumbahua; es decir, existe todavía la necesidad de mantener a la funcionaria dentro de su unidad en la que se encuentra actualmente y finalmente menciona que en un

caso de ser posible el traslado de personal de auxiliar de farmacia se va a solicitar a la unidad de talento humano de la dirección distrital Pujili-Saquisilí -sic- realice una contratación nueva de un personal o se realice otra gestión para buscar un reemplazo, entre otros profesionales que tiene el distrito de salud, evidentemente existe la necesidad y por la falta de personal incluso se ha tenido que disponer o responsabilizar funciones a otros funcionarios, por qué no se encuentra con el personal adecuado, diferente fuera señora jueza que en este informe se nos diga o se nos explique de que existen muchos funcionarios que hacen las mismas funciones y que se pueda tranquilamente trasladar y no va a afectar el libre desarrollo del centro de salud al que pertenece... si hablamos de una falta de motivación... debemos remitirnos a la sentencia vinculante número 1158-17-EP/21, que claramente nos establece parámetros de la mínima motivación que debe contener cualquier acto administrativo, nose -sic- nos ha dicho de qué manera puede existir una falta de motivación, si esta sentencia 1158 nos explica claramente en qué parámetro le puedo yo decir al acto administrativo que ha vulnerado el derecho de la motivación y no me ha dado una justificación adecuada, no se trata señora jueza o ya no se habla de lo que anteriormente se manejaba, cómo determinados requisitos de la motivación que actualmente deben ser incluso mínimos su señoría, no el hecho de presentarle simplemente un informe de cuatro o cinco hojas no significa que esté motivado... sino que debe darse el contexto del por qué y en razón a qué texto o por qué razones estaría entrando en una falta de motivación... del acto administrativo que realiza la actual directora distrital, esto es la médica Sandra González Chamorro, la misma que su parte pertinente a través del memorando No. MSP-CZ3-DS05DC04-2024-1063-M, de fecha 22 de marzo del 2024 en donde dice: que en virtud de todo lo expuesto la dirección distrital -sic- se permite informar que no es procedente, la solicitud de la señorita auxiliar de farmacia Liliana Garzón, debido a que el centro salud -sic- tipo b Zumbahua, tiene aún la necesidad de seguir contando con el personal de farmacia ya que por ser un centro de salud -sic- tipo b mantiene un horario de atención de 12 horas de lunes a sábado eso se evidencia en el informe técnico suscrito por el doctor Rodrigo Tandazo, administrador técnico del centro de salud -sic- que me permito correr traslado y además informa que esta dirección distrital -sic- no cuenta y esto es importante señora Jueza con una certificación presupuestaria para contratación de personal de un reemplazo de auxiliar de farmacia de igual manera no se cuenta con el personal para cubrir la necesidad del centro de salud -sic- tipo b Zumbahua; es decir, las cuestiones que pone en contexto quien está a cargo del centro de salud -sic- e incluso ratifica o argumenta la máxima autoridad de la dirección distrital -sic- de que no se cuenta con un presupuesto en el caso de poderle enviar a la funcionaria y yo poder contratar y poder cubrir esa necesidad que me genera a mí por ende su señoría se da a conocer que se ha dado respuesta, no se le ha negado de ninguna manera el derecho de petición ni obviamente se ha vulnerado el tiempo que a lo mejor nos quieran hacer ver dentro de las múltiples pretensiones que se han solicitado... no todas las vulneraciones de derechos constitucionales deben abrir la esfera constitucional y me refiero netamente a la sentencia vinculante 001-16-PJO-CC, que

claramente su señoría en los párrafos 58 y 59 nos dice que esta clase de situaciones administrativas deben ser discutidas en una esfera del contencioso administrativo... de esta sentencia exhorta a los jueces de primera instancia como es su caso a realizar un análisis profundo sobre la real vulneración de los Derechos constitucionales qué es lo que esta cartera de estado -sic- le solicita usted su señoría dentro de esta audiencia que se haga un análisis profundo a ver si se ha vulnerado o no una clase de derechos constitucionales, no podemos mezclar el tema administrativo... versus presentar una acción de protección para que usted le solicite crear derechos su señoría, violentando una planificación, violentando un presupuesto que la cartera de estado -sic-... en mérito del artículo 42 le solicita rechace la mal fundada acción de protección ya que recae en lo que menciona los artículos 42 en sus numerales 1, 3, 4 y 5 y declara la improcedencia.

En la CONTRARRÉPLICA, indicó:

(...) la Acción de Protección se dirige en el mecanismo más idóneo y efectivo para tutelar derechos constitucionales; más sin embargo, más allá de utilizar las sentencias constitucionales que nos permiten tener mayor argumento dentro de nuestras defensas algo que se escapa es la argumentación jurídica... es el respaldo que doy con mis alegatos para dar a conocer las pautas... y entender por qué o de qué manera se ha violentado el derecho constitucional, en el presente caso... estamos evidenciando que se trata meramente de un trámite administrativo con un debido proceso debidamente detallado por parte de la cartera de estado -sic- y esto da a conocer de que existe un debido proceso, el indicar o mencionar su señoría que se debe realizar el cambio del funcionario hacia otra entidades concentrada tiene que ver... con saber qué necesidad tiene con la que quiere venir porque las entidades desconcentradas si bien es cierto pertenecen a una misma cartera de estado -sic- pero las necesidades y el personal es súper diferente... y es por eso que a través de mi informe que se indica donde pertenece la hoy legitimada activa se indica que todavía existe la necesidad de mantenerla y sería totalmente errado trasladarle a la funcionaria porque nos dejaría un vacío dentro del personal que se ocupa dentro de sus gestiones laborales... de ninguna manera se le ha pedido a la funcionaria que vaya a buscar una necesidad dentro de las entidades desconcentradas, esta situación de la búsqueda de necesidades es simplemente para nosotros a través de la dirección distrital -sic- requerir a la institución distrital donde quiere venir la hoy legitimada activa, saber si existe o no una necesidad que debería cubrir, nos ha dicho en su momento que sí ha existido pero qué pasa si la dirección distrital -sic- donde pertenece la funcionaria ahí todavía existe una falta de personal y la necesidad todavía persiste y eso incluso a través del informe técnico advierte el técnico que está a cargo del centro de salud -sic- y dice: en caso señora jefe distrital de que usted le mueva a la funcionaria usted deberá hacer las gestiones necesarias y contratar a un funcionario que cubra esa necesidad porque sí existe la necesidad para mantenerle a la funcionaria aquí; es decir, quién está a cargo de este lugar donde trabaja la hoy legitimada activa ha mencionado que es indispensable contar con su contingente por ende incluso al momento de responderle a la hoy legitimada activa, su respuesta a través del quipus que se

ha dado a conocer le dice que no se cuenta tampoco con un presupuesto para contratar a una persona; es decir... se le está justificando las razones del por qué no se podría realizar estos movimientos, adicional a eso su señoría es importante indicar que dentro de la pretensión de la hoy legitimada activa, claramente piden acciones administrativas totalmente diferentes a las que se podía realizar, en el numeral 10 en el acápite 10.2 dice: en este sentido solicito considerar la situación del accionante y la de su núcleo familiar y disponga el Ministerio de Salud otorgue el cambio administrativo, el cambio administrativo no cabe de ninguna manera dentro de un funcionario que es Código de Trabajo, entonces también es importante indicar que lo que se está pidiendo al Centro de Salud no se puede realizar con un Código de Trabajo y finalmente... esta clase de acciones administrativas tienen su procedimiento detallado su señoría, se ha dado a conocer y a manera de sugerencia se debe concluir el trámite e intentar buscar otras unidades cercanas a fin de saber si existe una necesidad o no para poder realizar dicho cambio porque lo que se está pretendiendo a través de esta acción es que usted su señoría a través de esta materia jurisdiccional ordene a la institución pública que mueva la funcionaria y deje sin presupuesto con unas funciones establecidas y se ordene también incluso la creación de un puesto para que pueda mantenerse la otra dirección, situación que no se podría dar en la garantía de la acción de protección por cuanto usted solamente puede tutelar derechos constitucionales no puede crear derecho su señoría, sin nada más que mencionarle su señoría ratificamos la petición por parte de esta cartera de estado, la misma que es rechazar está mal infundada acción de protección por cuanto se deslinda de aspectos netamente de la vida que deben ser discutidos en la esfera administrativa y no constitucional, sin nada más que mencionar su señoría agradecer su atención.

1.5. La acción de protección ha sido resuelta por la Jueza a quo, primero mediante pronunciamiento oral en la reinstalación de la audiencia luego de la deliberación del caso (ref. fs. 110 a 113) y luego mediante sentencia escrita del martes 11 de junio del 2024, a las 17h35' (ref. fs. 126 a 136), la misma que se notificó a las partes en el mismo día, mes y año antes referidos (ref. fs. 136) en la que indica:

(...) Declaró parcialmente procedente la acción de protección propuesta por GARZÓN FLORES LILIANA ELIZABETH por establecer que si existe la vulneración a derecho la motivación como garantía del debido proceso. Dejándose sin efecto el Memorando MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M emitida por la médico Sandra Jimena Gonzalez -sic- Chamorro Directora Distrital 05D04Pujili -sic- -Saquisili -sic- -Salud. Ejecutoriada que sea la sentencia remítase copia certificada de la misma a la Corte Constitucional conforme disponen los artículos 86.5 de la Constitución y Art. 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Retrotraer en consecuencia los efectos del acto hasta el momento anterior a su emisión.

Medida de satisfacción:

a. Difundir el contenido íntegro de la sentencia a través del portal web institucional MINISTERIO DE SALUD, por un periodo de dos meses.

b. Capacitar al Distrital 05D04 Pujili -sic- -Saquisili -sic- -Salud sobre la sentencia No. 1158-17-EP/21 sobre motivación por parte de la defensoría del Pueblo.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone oficiarse una vez ejecutoriada la presente sentencia, a la Defensoría del Pueblo; a fin de que dé seguimiento al cumplimiento de la misma por parte de la entidad accionada.

EJECUTORIADA esta Sentencia, por medio de Secretaría, cumplidas las formalidades de ley, remítase a la Corte Constitucional conforme lo dispone el artículo 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador.

NOTIFÍQUESE con la sentencia a las partes procesales intervinientes en el proceso. Conforme lo dispuesto en el Art. 12 del Código Orgánico de la Función Judicial; Art. 284 del Código Orgánico General de Procesos; Art. 2 del Reglamento para la fijación de costas procesales para quién litigue en forma abusiva, maliciosa, temeraria o con deslealtad; Arts. 4 numeral 3; 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no se califica el ejercicio de la acción y/o contradicción como abusivo, malicioso, temerario o desleal, en virtud de lo cual no procede la condena en costas.

5- En virtud del recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada, en la misma audiencia conforme el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en relación al Art. 8.8 ibídem, se concede el recurso interpuesto, para ante una de las Salas de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, a donde acudirán las partes hacer valer sus derechos, por lo que el señor secretario proceda a organizar el proceso y remitir los autos, al tribunal de alzada para que se radique la competencia.

Agréguese el escrito presentado por el Dra. Ruth Naranjo Granda y la Dra. Sandra Jimena Gonzalez -sic- Chamorro en las calidades que comparecen y se da por legitimada la intervención del Ab. JairReal -sic- Gaibor en la Audiencia Constitucional. CÚMPLASE -sic- Y NOTIFÍQUESE.-

1.6. La sentencia ha sido impugnada, además, en forma parcial por la **legitimada activa** en forma escrita (ref. fs. 140 a 142 vuelta), dentro del término de los tres días conforme lo normado en el art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (ref. fs. 143, el viernes 14 de junio del 2024, a las 14h30), por lo que, se ha concedido el recurso de apelación como obra de fs. 144, bajo el argumento de que *“la apelación solicitada por Liliana Elizabeth Garzón Flores, se encuentra dispuesto en auto inmediato anterior...”* -subrayado fuera del texto-, lapsus de la Jueza a quo, que no se enmarca en la realidad procesal, toda vez que los legitimados pasivos -no la legitimada activa-, son los que apelaron y que consta en la sentencia inmediata anterior (ref. numeral 5 el último párrafo de fs. 138 al primer párrafo de fs. 138 vuelta) -no auto-, lo que de ninguna manera violenta las normas constitucionales ante el recurso de apelación parcial de la parte accionante, y como tal se convalida dicho acto procesal. Se sugiere a la Jueza a quo, en casos futuros, poner mayor acuciosidad en la tramitación de las causas constitucionales; y radicada la competencia en este Tribunal, según lo determinan los arts. 166.2 y 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en relación con el numeral 1 del art. 208 del Código Orgánico de la Función Judicial, por ser el estado de la causa el de resolver, previamente se hacen las siguientes consideraciones:

2. Jurisdicción y competencia.

2.1. El Tribunal, integrado por Jueces Provinciales, se halla investido de la potestad jurisdiccional, conforme a lo dispuesto en los arts. 186 de la Constitución de la República del Ecuador, 150 y 152 del Código Orgánico de la Función Judicial, en virtud de su nombramiento efectuado conforme a la Constitución y la ley, y al haber tomado posesión de sus funciones, ejerciendo el servicio efectivo de las mismas.

2.2. El Tribunal es competente según los arts. 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial -COFJ- y los artículos 86.3 (segundo inciso) de la Constitución de la República del Ecuador – CRE- y 4.8, 8.8, 24 y 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -LOGJyCC-; y, además debido a que la parte accionante tiene su domicilio en el cantón Quero, provincia de Tungurahua, conforme a la sentencia No. 355-24-EP/24 dictada por la Corte Constitucional.

3. Validez procesal.

3.1. La causa se ha tramitado conforme determina el numeral 3 del art. 86 de la CRE, en concordancia con los arts. 13 y 14 de la LOGJyCC, observándose en la sustanciación todas las solemnidades sustanciales previstas en la Ley sustantiva constitucional, es decir la CRE, y en la adjetiva, la LOGJyCC, y sus reglamentos, aplicables a esta acción de garantías jurisdiccionales, por lo que se declara su validez; y ante la convalidación que se expresó en el punto 1.6 de esta sentencia, por no existir motivos de nulidad.

3.2. Es preciso señalar que la presente causa se atiende en esta fecha, principalmente, en atención al calendario de audiencias y diligencias del Primer Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral, al que pertenece el Juez Provincial ponente, y que en el referido Tribunal, uno de los miembros interviene también como Juez Provincial subrogante en el Segundo Tribunal, por la desvinculación, por jubilación, de uno de sus integrantes; así como de las diligencias y audiencias Segundo Tribunal de la Sala Especializada, del cual, a su vez, forma parte el Presidente del Tribunal que resuelve esta causa, por subrogación, debido a la excusa admitida, a más de las subrogaciones que hace el mismo juez por licencias o vacaciones en la Sala de Familia; las subrogaciones que ha correspondido a un juez de este Primer Tribunal también en la Sala de lo Civil de Cotopaxi; de la agenda de diligencias de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de esta Corte, en la que uno de los miembros de este Tribunal debe atender causas sorteadas por excusas de sus miembros; y de la Presidencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, cargo que lo ejerce uno de los miembros del Tribunal; lo que hace físicamente imposible cumplir en los términos previstos para el evento.

4. Acción de Protección.

4.1. El art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, se refiere a la Acción de Protección y dice:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y

cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del 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. -subrayado del Tribunal-

Que tiene relación con el art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJyCC, que determina que:

La acción de protección procede contra: // 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. // 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. // 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. // 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: // a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; // b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; // c) Provoque daño grave; // d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. // 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.

De donde surge que el objeto de la acción constitucional ordinaria de protección es: amparar en forma directa y eficaz los derechos reconocidos por la Constitución.

4.2. En igual sentido el art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJyCC, contempla a la acción de protección y señala que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos. El objetivo principal de la acción de protección radica en tutelar los derechos de las personas de la arbitrariedad de la autoridad pública y de las personas naturales o jurídicas del sector privado.

4.3. El primer inciso del art. 6 de la LOGJyCC, en la parte pertinente dispone:

Finalidad de las garantías. - Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

4.4. El art. 40 de la LOGJyCC, norma:

Requisitos. - La acción de protección se podrá presentar 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”; el art. 42.1, 3 y 4 ibidem, establece: “Improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales...3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos...4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

4.5. Para la admisión de los procesos constitucionales, se debe tomar en cuenta lo expresado por la Corte Constitucional, que es vinculante, al tenor de los arts. 429, 436.1 y 436.6 de la CRE, que dice:

bajo la concepción del artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la inadmisión en la acción de protección resulta una cuestión excepcional, es decir, solo debe darse ante la imposibilidad del juez de subsanar los requisitos de contenido mínimo de la demanda. En efecto, el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo se establezca si se verificó o no la vulneración ... La inadmisión, dentro de la sustanciación de garantías jurisdiccionales de los derechos, es la última medida que el juez ha de tomar dentro de la calificación de la demanda, a la luz de su rol garante de la tutela de los derechos constitucionales. (ref. Corte Constitucional del Ecuador, 4 de diciembre del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso número 0380-10-EP, Juez Constitucional sustanciador Dr. Patricio Pazmiño Freire, acción extraordinaria de protección, Eliana Custodia Guillén Cordero vs. Primera Sala de lo Civil, Mercantil e Inquilinato de la Corte Superior de Justicia del Azuay, Quito, DM. Suplemento tercero, Registro Oficial número 152, viernes 27 de diciembre del 2013, pp. 4 y 5).

4.6. En el art. 42 de la LOGJyCC, se norman siete causas, unas de inadmisión y otras de improcedencia, por lo que se diferencia, doctrinariamente que:

*A la admisión se la ha conceptualizado dentro del derecho procesal como '...Autorizar la tramitación de un recurso o de una querella. Recibir. Dar entrada. Permitir, consentir, sufrir'...En tanto que a la procedencia se la ha entendido como 'Lo que es conforme a derecho. La procedencia en lo procesal se diferencia de la admisibilidad (v) simple oportunidad para que se oiga o se juzgue (aun no teniendo derecho ni razón), por ajustarse a normas de posible trámite'. Añade que en el citado artículo 42 hay lugar a equívoco, por cuanto se señalan causales de improcedencia, las que deben ser resueltas de manera sucinta mediante auto, por ello en la referida decisión vinculante ha dicho: "4. En virtud de las competencias establecidas en el artículo 436 numerales 1 y 3 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos erga omnes del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el siguiente sentido: // El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los **numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada**, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. –resaltado fuera del texto- (ref. Corte Constitucional del Ecuador, 4 de diciembre del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso*

número 0380-10-EP).

4.7. A los dos citados requisitos de admisión deben agregarse los formales del art. 10 de la LOGJyCC, sobre los cuales la Corte Constitucional advierte que la obligación del juez de garantías constitucionales radica precisamente en sustanciar el proceso para que, una vez que se hayan cumplido todas las etapas procesales, se pueda juzgar sobre la existencia o no de las vulneraciones de derechos constitucionales.

4.8. En relación con el artículo 40 ibidem, que establece los requisitos para la presentación de la acción de protección, resolvió:

Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto, podrán ser invocados por el juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (ref. Corte Constitucional del Ecuador, 4 de diciembre del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso número 0380-10-EP).

4.9. Para concluir, señala:

6. La interpretación conforme de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional realizada por la Corte Constitucional en esta sentencia, es de obligatorio acatamiento, razón por la cual, en caso de desconocimiento de estas interpretaciones, se estará a lo dispuesto en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. (ref. Corte Constitucional del Ecuador, 4 de diciembre del 2013, sentencia número 102-13-SEP-CC, caso número 0380-10-EP).

4.10. El art. 173 de la Constitución de la República del Ecuador, manda:

Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.

En el art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial se dice:

PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD EN SEDE JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria, impugnables en sede jurisdiccional.

En el art. 217.1 ibidem se ha reglado:

ATRIBUCIONES Y DEBERES.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieran carácter tributario.

5. Fundamentación del recurso de apelación.

5.1. En el escrito inicial de ejercicio de la acción constitucional, según la **legitimada activa**, como se expresa en el numeral “1.1” de esta sentencia, se entiende que el acto administrativo que estima viola sus derechos constitucionales es el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M suscrito por la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, de fecha 22 de marzo de 2024, por el que se hace conocer que no es procedente el cambio del lugar de trabajo a la hoy legitimada activa (ref. fs. 3 y vuelta, presentada por la misma legitimada activa, que se repite a fs. 94 y vuelta); por lo que -según su decir- se han violado los derechos de motivación, a la protección familiar, al cuidado, a la atención prioritaria y especializada a los grupos vulnerables y en especial a aquellos de doble vulnerabilidad, y a la seguridad jurídica. Más la Jueza a quo, en la sentencia de primer nivel, ha declarado la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación consagrado en la Constitución de la República, lo que ha generado el recurso de apelación de la parte demandada o los legitimados pasivos, quienes no han presentado ningún escrito de fundamentación del recurso de apelación, por lo que entiende que la inconformidad viene a ser que el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M sí se encuentra motivado.

5.2. Cabe manifestar que la legitimada activa, como se expresa en el punto 1.6 de esta sentencia, ha presentado por escrito el recurso de apelación parcial de la sentencia y de fundamentación del recurso de apelación de fs. 140 a 142, por lo que la inconformidad viene a ser para que se *“CONCEDA COMO MEDIDA DE REPARACIÓN INTEGRAL mi cambio -sic- de lugar de trabajo, a fin de poder ejercer el derecho de cuidado que requiere mi madre quien adolece una enfermedad catastrófica”*.

6. Problema jurídico.

6.1. Lo expuesto en los numerales 4.1, 4.2, 5.1 y 5.2 de esta resolución constituye la esencia de la acción interpuesta por la parte legitimada activa, quien, a raíz de la indicada explicación, sostiene que han sido vulnerados sus derechos constitucionales conforme a los razonamientos que se analizan respecto a cada uno de ellos, el Tribunal determina el siguiente problema jurídico constitucional a resolver: ¿En el caso - Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, de fecha 22 de marzo de 2024, suscrito por la Mes. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD por el que se hace conocer que no es procedente el cambio del lugar de trabajo a la hoy legitimada activa, se vulneran o no el derecho constitucional de la parte accionante a la motivación?; y, ¿Procede o no la medida de reparación integral para disponer el cambio de lugar de trabajo, a fin de poder ejercer el derecho de cuidado que requiere la madre, quien adolece una enfermedad catastrófica, de la hoy legitimada activa?.

7. Análisis del tribunal de apelación.

7.1. En el art. 76 numerales 1, 3, 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador -CRE-, se consagra que en todo proceso en 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; que 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; y, 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, respectivamente; y, según el art. 75 ibidem. *“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”*. En relación con los arts. 76 numerales 1, 3, 7 literal I) de la Constitución de la República del Ecuador, y 75 ibidem, que hablan sobre el debido proceso, principio de la legalidad, motivación de las resoluciones o fallos y el 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, respectivamente, el Tribunal estima necesarios tomarlos en cuenta en la forma que más adelante se explica.

7.2. En la acción de protección se debe determinar, si una acción u omisión viola los derechos constitucionales del legitimado activo, requisito fundamental para que proceda esta garantía jurisdiccional, **la misma que ampara directa y eficazmente los derechos reconocidos en la Constitución, como en los Tratados y Convenios Internacionales sobre derechos humanos** y puede proponerse únicamente cuando exista la vulneración de algún derecho constitucional, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial o personas particulares, y opera, así mismo, contra políticas públicas o cuando implique suspensión o privación de derechos constitucionales **y también cuando la violación proceda de una persona particular en los casos previstos en el art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador.**

7.3. En el caso propuesto, del estudio de las constancias procesales; así como de las alegaciones tanto de la legitimada activa como de los legitimados pasivos; el Tribunal determina los siguientes aspectos, a fin de establecer si hay o no violación de derechos o principios constitucionales de la parte legitimada activa.

7.4. **MOTIVACIÓN / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA.** El art. 76, numeral 7, literal I de la Constitución de la República, prescribe que:

el derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: ... 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 considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

7.4.1. Sobre la motivación la Corte Constitucional para el periodo de transición, ha determinado que:

La motivación de las resoluciones judiciales es requisito para la observancia de

un proceso debido, y más concretamente dentro del litigio, para la observancia del derecho a la tutela efectiva y expedita de los derechos e intereses de las personas, sin que en ningún caso quede en indefensión. (...) 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. (ref. Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia No. 069-10-SEPT-CC. Caso No. 0005-10-EP.)

7.4.1.1. Y respecto a esta misma garantía, la Corte Constitucional ha señalado:

Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y, por tanto, comprender las razones jurídicas por las que la autoridad judicial ha llegado a un fallo determinado. (ref. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 051-13-SEP-CC. Caso No. 0858-11-EP.)

7.4.2. Por ende, la motivación de las resoluciones de los poderes públicos permite que éstos determinen las razones de su pronunciamiento y no incurran en discrecionalidad al momento de emitir sus decisiones, debiendo enunciar las normas o principios jurídicos en los que se fundan y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

7.4.3. En otro fallo la Corte Constitucional, sobre la motivación ha manifestado:

(...) 21. Esta Corte ha establecido que “[e]n un Estado constitucional, la legitimidad de las decisiones estatales no depende solo de quién las toma, sino también del porqué se lo hace: todo órgano del poder público tiene, no solo el deber de ceñir sus actos a las competencias y procedimientos jurídicamente establecidos (legitimidad formal), sino también el deber de motivar dichos actos, es decir, de fundamentarlos racionalmente (legitimidad material)” 1. // 22. La motivación de un acto de autoridad pública es la expresión, oral o escrita, del razonamiento con el que la autoridad busca justificar dicho acto². La motivación puede alcanzar diversos grados de calidad, puede ser mejor o peor. Sin embargo, como también ha señalado esta Corte, “los órganos del poder público” tienen el deber de “desarrollar la mejor argumentación posible en apoyo de sus decisiones” 3 ... // 24. Sin embargo, la garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente⁵ : suficiente para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público... // 26 ...el artículo 76.7.I de la Constitución no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos –esta es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto–, sino que la motivación sea suficiente, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa. // 27. Reiteradamente, esta Corte ha sostenido que “una violación del artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución ocurre ante dos posibles escenarios: (i) la

inexistencia de motivación [...] y (ii) la insuficiencia de motivación". El primer supuesto consiste en la ausencia absoluta de los aludidos elementos argumentativos mínimos, esa "inexistencia [de motivación] constituye una insuficiencia radical", como lo ha expresado la propia Corte. Mientras que el segundo supuesto consiste en el cumplimiento defectuoso de aquellos elementos. En ambos supuestos, se transgrede la garantía de contar con una motivación suficiente. // 28. La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos. Como esta Corte ha señalado, "[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales". // 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. // 31. El 21 de junio de 2012, mediante la sentencia No. 227-12 SEP-CC, esta Corte acuñó el que denominó test de motivación, un procedimiento ideado para establecer si en un caso concreto se ha vulnerado o no la garantía de la motivación. // 32. Dicho test consiste en verificar si la motivación bajo examen cumple conjuntamente con estos tres parámetros: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad. De manera que, si se incumple alguno de ellos, debe concluirse que la garantía de la motivación ha sido transgredida. // 34. A partir de febrero de 2019, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dejado de aplicar el test de motivación; las razones para ello se exponen en la presente sentencia. // 36. Como puede observarse, el parámetro de la razonabilidad significa centralmente que toda motivación debe ser correcta conforme al Derecho. En consecuencia, la garantía de la motivación se transgrede cuando el juez no ofrece una fundamentación normativa correcta, como cuando interpreta y aplica erróneamente la Constitución, la ley u otras fuentes del Derecho. Lo que desborda lo estrictamente requerido por la garantía de la motivación, a saber, que la motivación sea suficiente. // F.c. Sobre el parámetro de la lógica // 40. Por su parte, lo que este parámetro significa puede apreciarse mediante las transcripciones siguientes: La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre esta y la decisión [énfasis añadido]. En cuanto al parámetro relacionado con la lógica se puede concluir que, dado que la decisión de aceptar la acción de protección se sostiene en premisas que establecen que la vía constitucional es la adecuada, fundamentado en un concepto equivocado de alternabilidad que contraría el principio de subsidiaridad de dicha garantía jurisdiccional, se puede afirmar que la sentencia carece de lógica, pues no hay una coherencia entre lo

establecido por la legislación vigente respecto a la acción de protección (premisa mayor) y los hechos fácticos del caso (premisa menor) que han *determinado llegar a una conclusión contraria a la Constitución y a la ley [énfasis añadido]*. // 41. La primera cita exige que la coherencia entre las premisas y la conclusión, y entre esta y la decisión. La segunda cita, en cambio, incluye en el parámetro de la lógica la exigencia de no contrariar la Constitución ni la ley; lo que incurre en lo mismo que se observaba sobre el parámetro de la razonabilidad: que la garantía de la motivación exige, no solo una argumentación suficiente, sino también que ella sea correcta conforme al Derecho. // F.d. Sobre el parámetro de la comprensibilidad // 42. Este ha sido entendido como se muestra a continuación: 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 [énfasis añadido]. // 43. El parámetro de comprensibilidad, como se aprecia, alude a la posibilidad de que el texto de la motivación use un lenguaje inteligible incluso para el “gran auditorio social”; de ahí que la jurisprudencia sobre el test haya llegado a vincular el parámetro de comprensibilidad con la exigencia contenida en el artículo 4 numeral 10 de la LOGJCC, donde se establece que los jueces deben alcanzar la “comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía”. // 44. La comprensibilidad entendida como la exigencia de que el juez elabore sus resoluciones de manera que todo ciudadano común pueda comprenderlas a cabalidad forma parte de la corrección de la argumentación. Pero la garantía de la motivación no puede exigir sino un grado mínimo de comprensibilidad, es decir, una comprensibilidad suficiente, caso contrario, toda resolución que no consiga ser comprendida por cualquier ciudadano común (por el “gran auditorio social”) sería, por esa sola razón, inválida. (ref. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, Caso No. 1158-17-EP).

7.4.3.1. Por lo que, la Corte Constitucional luego de esbozar conclusiones en cuanto al test de motivación que en su momento cumplió la función de guiar la verificación de vulneraciones a la garantía de la motivación y contener ciertos elementos que siguen presentes en la jurisprudencia de la Corte, en los párrafos siguientes de dicha sentencia determina los inconvenientes del mismo y se aleja del test de motivación estableciendo pautas para el examen de un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, pero no como una nueva lista de parámetros en reemplazo de la del test; siguiendo más bien un criterio rector y pautas atinentes a tipos de deficiencia motivacional como la inexistencia, insuficiencia, apariencia, incoherencia, inatinencia, incongruencia e incomprensibilidad.

7.4.4. En definitiva, la motivación jurídica, acorde con el artículo 76.7 letra I de la actual Constitución de la República del Ecuador, desarrollada en el artículo 89 del COGEP para las resoluciones judiciales, es un requisito esencial de todas las resoluciones de los poderes públicos, y actualmente facultad esencial de las juezas y jueces al ejercer las atribuciones jurisdiccionales de conformidad con el artículo 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; así como, deber fundamental de los organismos que conforman el sector público en el ejercicio de las potestades discrecionales, acorde con el artículo 18 del Código Orgánico Administrativo, y, requisito de validez del acto administrativo, según lo preceptuado por el artículo 99.5

ibidem, que debe contener en el ámbito administrativo los siguientes requisitos contemplados en el artículo 100 del mismo código que señala:

*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.*

7.4.5. La doctrina, dice:

*La motivación **debe ser clara, expresa, completa y lógica**, pues, el juez debe observar en la sentencia las **reglas del recto entendimiento humano**; y que podría afectarse por la falta de solo de uno o más de los elementos señalados, sino por la existencia evidente de **conclusiones arbitrarias o absurdas** resolviendo **contra ley expresa o contra los principios de la lógica jurídica**. Lo que queda expuesto es concordante con el pensamiento de la doctrina en autores como Manzini, Fernando de la Rúa y Vélez Mariconde, y que obligan a **motivar, con racionalidad** la sentencia; en tal virtud, debe ser **coherente, derivada, respetando el principio lógico de la razón suficiente** y adecuado a las **normas de la psicología y experiencia común**... 'De esta manera, la **motivación** se concreta como **criterio diferenciador entre racionalidad y arbitrariedad**. Un razonamiento será **arbitrario** cuando carezca de todo fundamento o bien sea erróneo. Se trata, en definitiva, del **uso de la racionalidad para dirimir conflictos** habidos en una sociedad que se configura **ordenada por la razón y la lógica** con la distinción del contexto de descubrimiento y del contexto de justificación es posible concebir la motivación de las sentencias como la justificación de la decisión tomada. No puede, por lo tanto, decirse que la motivación sea un simple expediente explicativo. **Fundamentar o justificar una decisión es diferente a explicarla**. Mientras para **fundamentar** es necesario es dar razones que justifiquen un curso de acción, la **explicación** requiere la simple indicación de los motivos o antecedentes causales de una acción... la **motivación opera como una verdadera justificación racional** de la sentencia en el sentido amplio del concepto. (ref. Corte Nacional de Justicia del Ecuador, Sala de lo Civil y Mercantil, Quito, martes 24 de marzo del 2015, las 08h30, juicio número 17711-2013-0041, ordinario de rendición de cuentas) -resaltado dentro del texto-*

7.4.5.1. De aquí se desprenden los requisitos de la motivación, que son: 1) Existencia de una resolución que provenga del poder público; 2) Enunciación de las normas y/o principios jurídicos en los que se funda; y, 3) Explicación de la pertinencia de la aplicación de estas normas y/o principios a los antecedentes de hecho. Cosa distinta es si esos motivos son correctos, pues de no serlo es un error in iudicando, pero ya no un problema de motivación.

7.5. MOTIVACIÓN DEL MEMORANDO NRO. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M DE LA MÉD. SANDRA JIMENA GONZÁLEZ CHAMORRO, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD. En esta parte, corresponde examinar en relación con la garantía de la motivación, y que limita el ámbito del ejercicio de la jurisdicción de este Tribunal que no puede ir más allá de aquellos, aunque si calificarlos jurídicamente incluso en forma diferente a la efectuada por la parte recurrente, se analiza en primer lugar la alegación de la vulneración del derecho a la motivación de la parte recurrente.

7.5.1. En la especie el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, del 22 de marzo de 2024, suscrito por la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, obra de fs. 3 y vuelta (presentado por la legitimada activa, que se repite a fs. 94 y vuelta).

El documento aludido es un memorando. Según la Real Academia Española, memorando es:

“...Comunicación diplomática, menos solemne que la memoria y la nota, por lo común no firmada, en que se recapitulan hechos y razones para que se tenga presentes en un asunto grave. // ...Informe en que se expone algo que debe tenerse en cuenta para una acción o en determinado asunto. //...Librito o cuaderno en que se apuntan las cosas de que hay que acordarse. // ...Resguardo bancario. // ...Nota que se envía por mano a una persona de la misma oficina o institución” (ref. <https://dle.rae.es/memorando?m=form>).

7.5.2. Es decir, el memorando es un comunicado que se utiliza dentro de una institución dirigido entre sus colaboradores o empleados, que, en el presente caso, es dar a conocer que no es procedente el cambio del lugar de trabajo a la hoy legitimada activa; ahora bien, según la legitimada activa, considera que su derecho ha sido violado por cuanto en el referido memorando que impugna, se presenta el tipo de vicio motivacional de **inexistencia** (ref. fs. 62, penúltimo párrafo). El memorando es un comunicado que se utiliza dentro de una institución -Ministerio de Salud Pública- dirigido entre las unidades o dependencias o centros de salud. En el caso en análisis, el memorando impugnado, por sí mismo no crea, no modifica ni extingue derechos subjetivos, es decir, se trata de un acto que no implica por sí mismo una resolución de un poder público o de la administración, pues simplemente implica una comunicación. Empero, independientemente de su concepción formal, si los referidos documentos contienen una decisión sobre los derechos de una persona, pueden constituirse en actos vulneradores de aquellos, por lo que, deben ajustarse al ordenamiento jurídico vigente, lo que se pasa a analizar.

7.5.3. Se reitera que la motivación de las resoluciones de los poderes públicos permite que éstos determinen las razones de su pronunciamiento y no incurran en discrecionalidad al momento de emitir sus decisiones, debiendo enunciar las normas o principios jurídicos en los que se fundan y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, debiendo en ese sentido diferenciarse los actos administrativos, de los actos de simple administración. Al respecto el Código Orgánico Administrativo determina en el art. 98 que el acto administrativo “...es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa...”, en tanto que sobre los actos de simple administración el art. 120 del mismo Código dice que “...es toda declaración

unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

7.5.4. En el referido Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, que ante la falta de otro acto administrativo, se entiende que sobre una resolución de un poder público; debiendo relievase que el presupuesto expresamente determinado en el artículo 76, para que se haga extensible la garantía de motivación contemplada en el numeral 7 letra l); es que estemos frente a “... *Las resoluciones de los poderes públicos...*”, incluidos los actos administrativos, lo que constituye una garantía de defensa como garantía básica del debido proceso “*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden...*”; y, como tal constituye un proceso de determinación de derechos y obligaciones del accionante, que tiene el efecto de generar derechos u obligaciones a favor de la parte accionante, pues ello, de tenerlos, provienen de la norma jurídica aplicable.

7.5.5. Revisado el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M en mención se puede establecer que el criterio de la parte demandada en el sentido de que está motivado es errado ya que dicha resolución vulnera el derecho constitucional al debido proceso de la parte accionante, pues conforme el texto del referido documento se lee:

(...) PARA: Srta. Liliana Elizabeth Garzon -sic- Flores

Auxiliar de Farmacia CS Zumbahua

ASUMO: RESPUESTA: OF-SRTA- LILIANA GARZON -sic-: Solicitar el cambio de lugar de trabajo en atención al informe técnico favorable puesto a su consideración por parte de la Mgs. Diana Albán Rodríguez Directora Distrital 18D04 Patate San Pedro de Pelileo

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. MSP-CL3-DDS05D04-GIDGD-2024-0141-E en el que se ingresa el documento No. OF-SRTA-LILIANAGARZON -sic-, en el que solicita el cambio de lugar de trabajo en atención al informe técnico favorable puesto a su consideración por parte de la Mgs. Diana Albán Rodríguez Directora Distrital 18D04 Patate San Pedro de Pelileo, adjunta documentos, más 19 hojas.

En virtud de lo expuesto esta Dirección Distrital se permite informar que NO ES PROCEDENTE la solicitud de la Aux. de Farmacia Srta. Liliana Garzón debido a que el Centro de Salud Tipo B Zumbahua tiene la necesidad de seguir contando con el personal de Farmacia, ya que por ser un Centro de Salud de Tipología B mantiene un horario de atención de 12 horas de lunes a sábado, esto se evidencia en el informe técnico suscrito por el Dr. Rodrigo Tandazo Administrador Técnico del Centro de Salud remitido mediante Memorando MSP-CZ3-DDS05D04-CSZ-2024-0042-M, además debo informar que esta Dirección Distrital no cuenta con certificación presupuestaria para contratación de personal en reemplazo de Auxiliares de Farmacia y de igual manera no se cuenta con personal para cubrir la necesidad del centro de Salud Tipo B Zumbahua

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Med -sic-. Sandra Jimena Gonzalez -sic- Chamorro

DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD

7.5.6. Ante el texto que consta en el referido memorando, sin mayor esfuerzo de análisis jurídico, se puede observar que dicha servidora pública no ha efectuado la relación de las normas constitucionales, ni jurídicas, ni reglamentarias que amparan la comunicación y no hay el análisis jurídico constante del mismo, por el que se concluye que no es procedente el cambio de lugar de trabajo de la hoy accionante con la entidad pública, estableciéndose, por ende, que no existe motivación en la comunicación indicada. Tanto más que, en la presente causa, en el referido memorando al no fundarse y, al no indicar normas constitucionales, ni jurídicas en que se ampara, se reitera, genera que no ha efectuado la relación de las normas jurídicas que amparan la comunicación; ni mucho menos en el análisis jurídico del mismo, estableciéndose, por ende, que no existe motivación en la comunicación indicada, toda vez que, como se insiste, no hay constancia de los fundamentos ni normativa Constitucional, ni legal, ni reglamentaria, para poder determinar las razones de la entidad pública respecto de la normativa jurídica que se estima aplicable; por consiguiente dicha actuación al no indicar la normativa, ni fundarse en ninguna norma, no recoge la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas para llegar a la conclusión de que no es procedente la solicitud realizada por la hoy legitimada activa.

7.5.7. Por lo que, siguiendo el **criterio rector**, establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la **Sentencia No. 1158-17-EP/21** -motivación-, en cuanto a la “inexistencia” de la motivación, sobre el cual la Corte Constitucional ha señalado:

*“... **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**ev. Esto quiere decir lo siguiente: **61.1.** Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”³⁸. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[l]a motivación no puede limitarse a citar normas”³⁹ y menos a “la mera enunciación inconexa [o “dispersa”⁴⁰] de normas jurídicas”⁴¹, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso⁴². **61.2.** Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso⁴³. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”⁴⁴, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si] no se analizan las pruebas”⁴⁵. En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en “la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas”⁴⁶, sino que se debe: “exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos”⁴⁷, “mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado”⁴⁸ y “permitir conocer cuáles son los hechos”⁴⁹. Sin embargo, hay casos donde la*

*fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes. 62. A la hora de evaluar si las fundamentaciones normativa o fáctica de una argumentación jurídica son suficientes, se debe tener en cuenta, no solamente el **contenido explícito** del texto de la resolución, sino también su **contenido implícito**, pues no cabe esperar que dicho texto exprese todos los componentes del razonamiento. (...) 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. (...) -subrayado fuera del texto-*

7.5.8. Lo expuesto, ratifica, que, en la presente causa, con relación al Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, de fecha 22 de marzo de 2024, suscrito por la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ – SALUD, se tiene que no se cumple con los requisitos exigidos en el artículo 76.7.I) de la Constitución de la República del Ecuador, ya que la inexistencia de la motivación se da por carecer de fundamentación normativa o fáctica suficiente, lo que, en este caso, en que se alega que la motivación del Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M es porque no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda, aspecto por el cual, no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, hace de entrada procedente la presente acción de protección e improcedente el recurso de apelación de la parte demandada, y como consecuencia de ello, que se confirme la sentencia de primer nivel.

7.5.9. Por lo expuesto el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M de la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ – SALUD, al vulnerar la garantía de motivación en la forma expuesta, resulta ser nulo conforme al art. 76 numeral 7 letra I de la Constitución de la República del Ecuador, y los precedentes jurisprudenciales citados, lo que hace procedente este cargo planteado en la demanda; lo que conlleva por tanto la vulneración correlativa de la seguridad jurídica contemplada en el art. 82 ibidem, al ser la motivación una garantía constitucional expresamente determinada en el texto constitucional, así como la vulneración del derecho debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y derechos de las partes, contemplado en el art. 76.1 eiusdem. Todo lo cual conlleva que se rechace el recurso de apelación de la parte accionada y como tal se confirme la sentencia venida en grado; y como tal hace innecesario cualquier otro análisis sobre los demás derechos que estima vulnerados la parte accionante, ya que, no existiendo jurídicamente la resolución en estudio, no

existen circunstancias concretas que deban analizar en relación con los derechos que se acusa también como vulnerados la parte accionante (criterio este impartido, por el Tribunal, en el procedimiento especial de garantías jurisdiccionales constitucionales por acción de protección números 18282-2024-00056, 18202-2024-02766, 18461-2024-01259, entre otros).

7.5.10. Ante lo expuesto en el numeral inmediato anterior, con relación al segundo punto objeto de debate, esto es, ¿Procede o no la medida de reparación integral para disponer el cambio de lugar de trabajo, a fin de poder ejercer el derecho de cuidado que requiere la madre quien adolece una enfermedad catastrófica de la hoy legitimada activa?, al no tener un pronunciamiento en pro o en contra por parte de los legitimados pasivos, ante el pedido realizado por la legitimada activa, toda vez que el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, ha sido declarado por el Tribunal que vulnera la garantía de motivación mal haría en pronunciarse sobre la procedencia o no el disponer el cambio de lugar de trabajo del Centro de Salud Tipo B Zumbahua perteneciente a la Dirección Distrital 05D04 Pujilí – Saquisilí al Hospital Básico de Pelileo, por lo que en esta parte nada se puede resolver siendo por otro lado parcialmente procedente la impugnación en relación con las medidas de reparación, como se analiza más adelante.

8. ACCIÓN U OMISIÓN DE AUTORIDAD PÚBLICA. El Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M de la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ – SALUD, omite el observar el debido proceso y el derecho a la defensa en la garantía de motivación, en la forma expuesta, establecidos en el artículo 76.7 letra I), de la Constitución de la República del Ecuador; y, por tales omisiones corresponde ordenar la reparación integral de la persona afectada con aquel. Es preciso aclarar que las vulneraciones anotadas, y que deben ser reparadas por la entidad accionada, dada la competencia y facultades de los infrascritos Jueces Constitucionales de segunda instancia, no pueden ser entendidas como argumentos a favor o en contra de la parte accionante en relación con los derechos subjetivos o materiales dentro del ámbito administrativo cuyo conocimiento y resolución corresponde a la autoridad administrativa competente; es decir, lejos de resolver sobre la legalidad del cambio del lugar de trabajo, que entraña cuestiones de mera legalidad ajenas a la acción de protección, los infrascritos Jueces Provinciales Constitucionales se limitan al análisis de las violaciones de estricta índole constitucional.

8.1. Como complemento del elemento anterior de la acción de protección, y citando nuevamente a la Corte Constitucional, se debe tener presente que

De conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el juez, al conocer una acción de garantías jurisdiccionales de derechos, debe analizar si el caso no está amparado por otro tipo de acción o mecanismos de defensa judicial. Es decir, corresponde dilucidar sobre dos niveles: el de legalidad y el de constitucionalidad, sin pretender disminuir la importancia del primero y sobresalir en el ejercicio del segundo. Determinados problemas de carácter jurídico encuentran solución eficaz en un nivel de argumentación de carácter legal, y otros corresponden al constitucional. La definición de límites entre estos dos niveles aborda varios factores que hacen de esta actividad jurídico-racional, una cuestión compleja.- A manera de ejemplo, podemos referir el

siguiente ejercicio práctico para distinguir, brevemente, las diferentes facetas que puede tener un derecho como tal; entonces "cuando un hijo mayor de edad, nacido fuera del matrimonio, pretende solicitar la protección de sus derechos a la igualdad y a la educación que tiene su medio hermano, nacido dentro del matrimonio que contrajo su padre".- Estas son cuestiones reguladas básicamente por el Código Civil, el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, siendo, por tanto, una realidad que encuentra solución ante un potencial conflicto en un nivel de legalidad y ante la jurisdicción ordinaria.- Sin embargo, el derecho de igualdad entre hijos, discriminación de hijo por condición extramatrimonial, derecho a la educación de hijo extramatrimonial, podrían ser objeto de un análisis en la jurisdicción constitucional, concretamente en una acción de protección contra un particular, cuando los hechos en los que está en juego el derecho, sobrepasan las características típicas del nivel de legalidad, temas que no podrían ser abarcados de manera global con los procedimientos y reglas contenidos en las leyes en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, que si bien se trata de mecanismo de defensa judicial, no resultaría adecuado ni eficaz para proteger el derecho violado.- El juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y verificar si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia. Por tanto, es indispensable que la legitimada activa describa el acto u omisión violatorio del derecho de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente sobre el derecho constitucional supuestamente vulnerado. Estos elementos, informados adecuadamente al juez constitucional, hacen posible el debate constitucional en el ámbito de la jurisdicción constitucional. (SENTENCIA No. 070-12-SEP-CR, CASO No. 0874-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL).

8.2. Los presupuestos referidos en la cita anterior se evidencian en relación con la vulneración de derechos constitucionales detectada por este Tribunal en forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente, a la que, aplicando analógicamente el mismo ejemplo traído por el máximo órgano de justicia constitucional del país, a fin de dilucidar si estamos frente a un nivel de legalidad o de constitucionalidad, en el primero se encuentra el análisis de los hechos dados a conocer con respecto al cambio del lugar de trabajo, en el ámbito laboral, toda vez que, legitimada activa, presta sus servicios lícitos y personales como auxiliar de farmacia en el Centro de Salud Tipo B Zumbahua perteneciente a la Dirección Distrital 05D04 Pujilí – Saquisilí, mediante contrato indefinido bajo la modalidad del Código del Trabajo (ref. fs. 97), y la existencia de los presupuestos legislados y reglados para ello, así como aquellos que permiten sustentar el procedimiento y resolución sobre ello con el derecho material aplicable, debiendo la autoridad competente analizar, referir y concluir sobre los hechos puestos a su conocimiento, en el nivel de legalidad, sobre los fundamentos fácticos que se presentaren, con base en los presupuestos normativos regulados por la Constitución, Código del Trabajo, LOSEP -en lo que fuere aplicable-, y demás leyes, reglamentos y cuerpos jurídicos administrativos aplicables que prevean normas jurídicas claras, públicas y previamente establecidas; y, en el segundo nivel, tenemos la observancia del derecho al debido proceso, en la

garantía de motivación donde las vulneraciones de éste ha quedado expresamente determinada con la suficiente motivación para ello, que sí es objeto de análisis en la jurisdicción constitucional, concretamente en la acción de protección, ya que la descripción de los hechos analizados por este Tribunal, bien pueden ser resueltas en relación con los derechos constitucionales afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia.

9. INEXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL ADECUADO Y EFICAZ PARA PROTEGER EL DERECHO VIOLADO: La Corte Constitucional en sus sentencias en las cuales acepta la acción extraordinaria de protección y deja sin efecto las sentencias dictadas en los juicios por acción de protección por violatorias del texto constitucional, en relación con este especial requisito de la acción de protección, señala respecto del numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que se deben expresar claramente “... las razones fácticas y jurídicas que fundamenten que existe otra vía judicial más efectiva para tratar la materia trabada en la acción de protección...”, y sobre todo dar argumentos válidos “... que demuestren que la acción de protección no procede efectivamente...”(ibidem) en el caso, indicando a renglón seguido que la recomendación de que se utilice la vía procesal contencioso administrativa, debe complementarse con la argumentación expresa, del por qué la materia trabada no puede ser satisfecha en una acción de protección, a fin de evitar que:

“... el argumento de "mera legalidad" carezca de justificación razonada, y – aparezca – como una decisión judicial apoyada en un criterio discrecional.” (ibidem); así como que, el carácter cautelar de residualidad o subsidiariedad de la acción de protección hace que la misma se vuelva viable en forma directa, solo cuando no exista un proceso judicial mejor y más beneficioso para la persona que propone la demanda, pues se entiende que esta acción solamente procede cuando la persona afectada en sus derechos constitucionales no disponga de otro medio de defensa judicial (...) Recordemos que el artículo 1 de la Constitución del Estado define a nuestro país como un Estado constitucional de derechos y justicia, entre otros, constitucional porque la norma de normas es de aplicación directa por cualquier persona, autoridad o juez, razón por la cual, al considerarse una norma vinculante de estricto cumplimiento, se creó una autoridad competente para sancionar su incumplimiento, que en este caso viene a ser la Corte Constitucional. El origen de la Constitución es fuertemente materializado, debido a que emana de una Asamblea Constituyente, enmarcándose dentro del paradigma actual del derecho constitucional.- Un Estado de derechos, de acuerdo a la evolución histórica del Estado, es aquel en el cual todo poder, público o privado, está sometido a los derechos, y que éstos derechos priman sobre cualquier otra circunstancia.” (SENTENCIA No. 157-12-SEP-CC, CASO No. 0556-10-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR).

9.1. En este sentido:

Como se puede observar, la subsidiariedad se refleja tanto en el objeto, requisitos y procedencia de la acción de protección para optimizar su funcionamiento, toda vez que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece normas previas, claras, que regulan y especifican la vía judicial y su procedimiento adecuado y eficaz para la tutela

de derechos. Por tanto, la acción de protección no puede invadir las atribuciones que atañen al control de la legalidad, ni extiende para actos u omisiones que incumplen las disposiciones constitucionales, legales o contractuales de cualquier índole, pues para tales casos, el ordenamiento jurídico provee la acción pertinente ante la autoridad competente. En otras palabras, los derechos constitucionales y legales solo pueden ser adecuadamente ejercidos y defendidos en el marco del debido proceso. En consecuencia, para que un proceso judicial sea constitucionalmente válido, el juez y las partes procesales deben conducirlo en el marco de la competencia (Artículo 42 numeral 3 de la LOGJCC).- En tal virtud, es deber primordial del juez constitucional, controlar el uso de la acción de protección, a fin de distinguir la materia controversial que se presente en su judicatura. (SENTENCIA No. 140-12-SEP-CC, CASO No. 1739-10-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR).

9.2. De tal forma este Tribunal está llamado a determinar con argumentación razonada y suficiente si existe o no otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los derechos que antes se han identificado como vulnerados.

9.3. En la especie, se ha evidenciado la vulneración de derechos constitucionales, cuestiones que no corresponden al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, u otra autoridad de la justicia ordinaria, quien por mandato del artículo 326 del COGEP y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, debe referirse a cuestiones de estricta legalidad, sin perjuicio de que al hacerlo deba referirse a asuntos de carácter constitucional conforme el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, pero en principio su accionar se activa ante asuntos referentes a la legalidad de los actos impugnados, por lo que habiendo este Tribunal detectado vulneración de derechos constitucionales sin entrar a resolver sobre los asuntos de mera legalidad de competencia de la justicia ordinaria, la vía contencioso administrativa no es adecuada ni eficaz, pues como se dejó sentado, el referirse a las vulneraciones constitucionales anotadas no es parte de la competencia originaria del mentado tribunal de justicia contencioso administrativa; y, el acceder a la vía contencioso administrativa para tratar cuestiones de mera legalidad y a propósito de aquellas, asuntos relativos a vulneración de derechos constitucionales, no es precisamente otorgarle a la parte accionante, en su particular caso individualizado, una vía adecuada ni eficaz, más aún cuando para obtener una resolución judicial en la vía contencioso administrativa debe seguirse el trámite propio del respectivo procedimiento, en el cual se contempla incluso medios de impugnación, incluido el recurso de casación, que hacen que aquella resolución pueda, en forma firme y ejecutoriada y por tanto eficaz, llegar a obtenerse luego de mucho tiempo, al final del cual y por el inexorable transcurso de éste, muy difícilmente pueda entenderse que se ha otorgado a la parte cuyos derechos constitucionales han sido vulnerados, una vía adecuada y eficaz, o como señala el artículo 25.1 de la Convención Americana Sobre Derecho Humanos, un “... recurso sencillo y rápido...” o un “... recurso efectivo...”, que la ampare contra los actos que violan sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

9.4. Sobre lo anterior, se debe considerar:

<en qué situación queda el principio constitucional contenido en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, según el cual los actos

administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial?>.- Al respecto, vale destacar que según Claudia Storini, en la actual Constitución todos los derechos gozan de un régimen de protección jurídica reforzada que se logra a través de garantías normativas o abstractas, jurisdiccionales o concretas e institucionales, que se sintetizan, entre otros, en los siguientes principios: Previsión de un procedimiento preferente y sumario para su protección jurisdiccional, de una reparación integral y de instrumentos para garantizar el efectivo cumplimiento de la sentencia o resolución. En cuanto a las garantías jurisdiccionales o concretas, la citada autora señala que son <mecanismos que se ofrecen al ciudadano para que, en cada caso singular en el que este último considere que se haya producido una vulneración de un derecho, pueda acudir a ellos y obtener su restablecimiento o preservación>, y añade que su objeto es <ofrecer a cada ciudadano la posibilidad de reaccionar frente a las vulneraciones de sus propios derechos>. En el Estado de derecho - dice la referida autora- esta reacción normalmente tiene lugar instando la actuación de los órganos judiciales, y por ello los instrumentos que lo posibilitan se agrupan bajo las denominadas garantías jurisdiccionales o procesales específicas. La acción de protección constituye una garantía jurisdiccional para la protección de derechos constitucionales, cuyo objeto es "el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución", conforme lo dispone el artículo 88 de la Carta Suprema de la República. La acción de protección se puede interponer "cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial"; de ello se infiere que los únicos requisitos exigibles para su procedencia son: 1) Existencia de acto u omisión de autoridad pública no judicial, o de particulares en los casos previstos en la citada norma constitucional; y 2) Que tal acto u omisión vulnere derechos constitucionales. Sin embargo, el legitimado activo estima que (...) debió impugnar (...) mediante demanda en la jurisdicción contencioso administrativa, para cuyo efecto invoca el numeral 3 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que exige como requisito: "Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".- (...) El artículo 42 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que no procede la acción de protección "cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz". No se trata de desconocer la competencia que tienen los jueces en la jurisdicción contencioso administrativa para resolver los casos sometidos a su conocimiento por disposición de la ley; lo que debe quedar claro es que tratándose de actos u omisiones a los que se impute vulneración de derechos constitucionales, la vía contencioso administrativa, así como las demás vías previstas en la jurisdicción ordinaria (que constituirían otros "mecanismos de defensa judicial"), devienen en ineficaces para la protección de esos derechos, debido a la naturaleza del trámite propio de cada una de las acciones en la jurisdicción ordinaria, caracterizado por la dilación que genera su propia sustanciación, así como por la interposición de recursos, lo que no es desconocido por el foro ni por los

usuarios del sistema de administración de justicia, siendo ello público y notorio, y respecto de lo cual no amerita que se exija prueba, por expreso mandato del artículo 27 del Código Orgánico de la Función Judicial.- La larga espera que implica el trámite de un proceso judicial en la jurisdicción ordinaria sin duda alguna contradice el objeto de la acción de protección, esto es, el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales. De aceptarse el criterio expuesto por el legitimado activo, implica que en todo caso de vulneración de derechos constitucionales, el afectado deba transitar por el largo y engorroso trámite de un proceso judicial en las "otras vías judiciales", que además no cumple el principio de celeridad previsto en el artículo 75 del texto constitucional.- De haber acogido la alegación de (...) que (...) no demandó en la jurisdicción contencioso administrativa -y por tanto es improcedente la acción de protección- los jueces accionados habrían reducido su labor a la de meros "parlantes de la ley"; en cambio, al aplicar la norma jerárquica superior (Constitución de la República), han dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 426 de la Carta Magna; por tanto, la Corte Constitucional estima acertado lo señalado en el fallo impugnado, en cuanto afirma que: "una aplicación general de tal causal de improcedencia terminaría por excluir toda posibilidad de tutela a través de los procesos constitucionales".- Ello no significa que por haberse aceptado a trámite la acción de protección y sustanciarla en forma preferente y sumaria, tenga que declararse con lugar la acción, pues corresponde a los jueces -que en el conocimiento de las acciones de garantías jurisdiccionales actúan en calidad de jueces constitucionales- analizar el acto u omisión que se impugna y, en virtud de dicho examen, determinar si se ha vulnerado o no los derechos constitucionales que invoca quien propone la acción. (SENTENCIA No. 085-12-SEP-CC, CASO No. 0568-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL).

9.5. Además,

La normativa constitucional es clara al establecer que el objeto principal de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que resulten vulnerados como consecuencia de actos u omisiones de autoridades públicas, particulares o por políticas públicas. Es así, que en aquellas circunstancias señaladas por la Constitución y la ley, siempre que se verifique una vulneración de derechos consagrados en el texto constitucional, la acción de protección resulta la vía idónea y eficaz para su protección, ante lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales..." (SENTENCIA No. 0016-13-EP, caso No. 1000-12-EP, Corte Constitucional del Ecuador); y, "... es menester aclarar que la norma citada por los jueces provinciales [artículo 42 numerales 1, 3, y 4 de la Ley Orgánica de la Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional] no prevé el agotamiento de recursos en la vía administrativa, ni en la vía ordinaria, como requisito previo para la procedencia de la acción de protección, como erróneamente lo interpretan los juzgadores. Si bien, el numeral 4 de la norma referida, expresa que <la acción de protección no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada e ineficaz>, ello no significa que esta garantía constitucional se encuentre subordinada a las acciones que existan en la vía

ordinaria, ni mucho menos que su aplicación debe estar condicionada a ningún otro medio de protección de estos derechos⁶, así lo ha destacado esta Corte en reiterados pronunciamientos; pues, de acuerdo a su naturaleza, la procedencia de la acción de protección radica fundamentalmente en la constatación de derechos constitucionales conculcados.- Bajo este orden de ideas, la Corte advierte en primer lugar que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, no podían inferir que el accionante debía agotar las vías de carácter administrativo u ordinario para proponer la acción de protección, considerando que estas son las vías expeditas para reclamar los derechos alegados. Una interpretación en tal sentido, afecta de forma directa la naturaleza, objeto y razón de ser de la acción de protección, que busca ante todo la protección de derechos de carácter constitucional y que no se encuentra subordinada al agotamiento de recursos administrativos ni judiciales para su procedencia.- Por otro lado, la Corte Constitucional en ejercicio de las facultades reconocidas por la Norma Suprema y como máximo órgano de interpretación constitucional, mediante la sentencia No. 102-13-SEP-CC realizó la interpretación conforme y condicionada del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señalando que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del mencionado artículo, deberán ser declaradas a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la ley. Específicamente en lo que respecta al numeral 1 del artículo 42 ibidem, este Organismo dentro de la sentencia en referencia, resaltó la importancia del análisis argumentativo que deben realizar los jueces en orden a declarar la existencia o no de derechos constitucionales vulnerados. Aspecto que sin duda guarda relación con la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos, pero que además radica en la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica dentro de los procesos de garantías constitucionales, como lo destacó este organismo en la sentencia No. 175-14-SEP-CC, dentro del caso No. 1826-12-EP, en la que se señaló lo siguiente: De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución. Consecuentemente, los jueces constitucionales no deben desnaturalizar el sentido de la acción de protección, rechazando la garantía sin previo haber realizado una verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, ni mucho menos sustentar tal negativa en la existencia de otras vías para que el accionante formule su acción, sin previamente fundamentar las razones de su conclusión intelectual, tomando como fundamento principal la protección de derechos constitucionales, ya que en dichos casos se produciría una vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica y del derecho constitucional a la tutela (sic) judicial efectiva, en tanto no se cumpliría el objetivo de la garantía jurisdiccional de proteger dichos derechos.- En tal razón, los jueces constitucionales se encuentran obligados a realizar un análisis racionalmente fundamentado en derecho a fin de determinar la procedencia o improcedencia de la acción de protección, análisis que debe enfocarse principalmente en la

supuesta vulneración de derechos constitucionales, pues, lo contrario, significaría abandonar el rol garantista que reviste la justicia constitucional y dificultaría la vigencia de la tutela judicial efectiva en el elemento de acceso a la justicia, pues, quienes consideren que se han transgredido sus derechos constitucionales no estarían recibiendo la protección y respuesta oportuna por parte del Estado. (SENTENCIA No. 170-15-SEP-CC, CASO No. 2238-11-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Registro Oficial Suplemento 542 de 13 de julio de 2015)

9.6. En la especie, han quedado plenamente demostradas las vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la parte accionante, por lo que la presente acción es la vía adecuada y eficaz.

10. DEMÁS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. Como expresamente determina el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.

10.1. No aparece que nos encontremos frente a alguna de estas causas de improcedencia; pues, se ha argumentado en forma jurídica y fácticamente suficiente, sobre las violaciones de derechos constitucionales de la accionante; el acto que ha ocasionado dichas vulneraciones, concretados en esta sentencia, no ha sido revocado o dejado sin efecto, y, no se está impugnado en la demanda exclusivamente la constitucionalidad o legalidad de dicho acto; se ha analizado ampliamente que a pesar de que el acto administrativo puede ser impugnado en la vía judicial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se ha demostrado argumentadamente que dicha vía no es adecuada ni eficaz, dada la legalidad y ejecutoriedad de los actos administrativos y la presencia en el caso de vulneraciones constitucionales; y, tampoco se efectúa la declaración de un derecho, ni estamos frente a providencias judiciales, actos u omisiones que han emanado del Consejo Nacional Electoral.

11. REPARACIÓN INTEGRAL / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA. El artículo 86.3 de la Constitución de la República del Ecuador, ordena “... en caso de constatarse la vulneración de derechos”, se debe así declarar en sentencia y “... 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...”, lo que es desarrollado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando determina

que la reparación integral es una de las finalidades de las garantías jurisdiccionales (artículo 6 inciso primero), que es parte del contenido de la sentencia (artículo 17.4), y la forma y elementos de cómo debe entenderse aquella (artículo 18).

Esta reparación debe ser entendida como el medio más eficaz con el que cuenta el Estado para lograr su cometido en la búsqueda de la verdadera protección y garantía de los derechos constitucionales; es la herramienta que toma justiciables esos derechos y garantiza el cabal cumplimiento de una sentencia y/o resolución [De acuerdo a lo preceptuado en el último inciso del Art. 11.3 de la CRE: "... Los derechos serán plenamente justiciables...].- Dicha reparación integral debe ser eficaz, eficiente y rápida; también debe ser proporcional y suficiente. Por este motivo resulta coherente que el Estado no sólo se vea obligado a garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, sino que proponga los medios necesarios para que sus dictámenes y reparaciones sean realmente cumplidos. No basta con que los derechos fundamentales se establezcan en las normas constitucionales, ya que de nada serviría la preeminencia de ellas si no son justiciables; al contrario, las garantías constitucionales deben ser entendidas como un derecho vinculado a la tutela efectiva y la reparación, un condicionamiento obligatorio del Estado en búsqueda de su cumplimiento para que sean derechos plenamente justiciables y no meramente programáticos [La reparación puede incluir la restitución del derecho, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, entre otras.].- La Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada jurisdicción abierta, por la cual los procesos judiciales solo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación, en otras palabras: "la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido todos los actos conducentes a la reparación integral" [Ávila Santamaria, R., Las Garantías: Herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008, en Desafíos Constitucionales, Serie Justicia y Derecho Humano - Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia de Ecuador, primera edición, Quito, octubre de 2008. Pg. 106.]...". (SENTENCIA No. 012-10-SIS-CC, CASO No. 0053-09-IS, CORTE CONSTITUCIONAL, para el período de transición.).

La Corte Constitucional al interpretar el contenido del artículo 11 numero 9 inciso segundo de la Norma Fundamental, se refirió a la reparación integral en los siguientes términos: <En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un "derecho" y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración.> [Corte Constitucional, sentencia No. 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP].- Así, como todo derecho constitucional, la reparación integral goza de un contenido amplio y sus límites deben ser explorados y expandidos de forma progresiva por parte de las juezas y jueces que actúan en uso de la potestad jurisdiccional en materia constitucional. En la sentencia previamente citada, la Corte sostuvo lo siguiente: <los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de ser creativos al momento de determinar las medidas de reparación integral que

dentro de cada caso puesto a su conocimiento deban ser establecidas, a fin de que la garantía jurisdiccional sea efectiva y cumpla su objetivo constitucional, evitando vincular únicamente a la reparación integral con una reparación reducida a lo económico, ya que su naturaleza es distinta. (..) De esta forma, los operadores de justicia deben asumir un rol activo a la hora de resolver una garantía constitucional, buscando los medios más eficaces de reparación que cada caso requiera, sin que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sea aplicada de forma restrictiva para ello, puesto que si bien su objetivo es determinar las posibles formas de reparación integral, estas no se agotan en las dispuestas en los artículos 18 y 19, debido a que la amplia variedad de derechos constitucionales implica que su vulneración pueda efectuarse de diversas formas, y por ende generar variadas consecuencias que requieran de reparaciones adicionales a las determinadas en la ley>.- En la misma sentencia, la Corte, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, identificó una tipología aplicable a las medidas de reparación integral, útil al momento de identificarlas y diferenciarlas, siempre tomando en consideración que la cantidad o naturaleza de dichas medidas no puede estar limitada por una lectura restrictiva de la normativa pertinente. En concreto, la Corte identificó siguientes tipos de medidas: a) la restitución del derecho; b) la compensación económica o patrimonial; c) la rehabilitación; d) la satisfacción; e) las garantías de que el hecho no se repita; f) la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar; g) las medidas de reconocimiento; h) las disculpas públicas; i) la prestación de servicios públicos; y, j) la atención de salud.- Las medidas que la Corte elija para la reparación integral de la vulneración, deben estar articuladas al fin de resarcir los derechos vulnerados; y, por tanto, deben ser diseñadas tomando en consideración los hechos del caso y el efecto que la vulneración causó en la situación de la víctima y su proyecto de vida desde que se verificó hasta la emisión de la sentencia.”. (SENTENCIA No. 140-18.SEP-CC, CASO No. 1764-17-EP, CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.).

12. REPARACIÓN INTEGRAL / CONCRECIÓN JURÍDICA:

En la especie, dadas las vulneraciones a los derechos constitucionales de la parte accionante, la reparación integral, además de la declaración por la jurisdicción constitucional de dichas vulneraciones en esta sentencia, que per sé ya es una forma de reparación, debe comprender además el dejar sin efecto jurídico dicho Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M nulo por vulneración de la motivación, con los efectos jurídicos propios de aquello y sin perjuicio del ejercicio en forma constitucional de las atribuciones y facultades de la autoridades administrativas competentes; debiendo además la parte accionada pedir disculpas públicas y garantizar que actos como los detectados no vuelvan a repetirse en el ejercicio de sus funciones, lo que hace parcialmente procedente la impugnación de la parte accionante.

13. ABUSO DEL DERECHO / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA: Acorde con lo expuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los juzgadores constitucionales, tenemos la facultad correctiva y coercitiva, en relación con el Código Orgánico de la Función Judicial, de determinar

si en la causa ha existido abuso del derecho, el que se entiende como la actuación efectuada por el titular de un derecho, que excede irrazonablemente y de modo manifiesto sus límites, de tal suerte que se perviertan o se desvíen, deliberada y voluntariamente, los fines del ordenamiento jurídico, tal y como así lo establece el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 36 de la Codificación del Código Civil; y, que en el ámbito de la justicia constitucional se presentan en los siguientes casos: 1) Interponer varias acciones de garantías jurisdiccionales en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, por violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas, una acción; 2) Presenten solicitudes o peticiones de medidas cautelares de mala fe; 3) Desnaturalizar los objetivos de las acciones de garantías jurisdiccionales o medidas cautelares; y, 4) Presentar acciones de garantías jurisdiccionales o medidas cautelares con el ánimo de causar daño; casos en los que, surge la responsabilidad civil, penal y administrativa determinada por la ley. La responsabilidad civil que se menciona, además de las respectivas indemnizaciones, comprende también el pago de costas procesales reguladas por los artículos 12 inciso segundo del COFUJ y 284 inciso primero del COGEP, por los cuales, en lo que se entiende que corresponde a la materia constitucional, se tiene que el régimen de costas procesales debe sujetarse a las regulaciones dadas por dichos códigos, debiendo la jueza o juez calificar si el ejercicio del derecho de acción o de contradicción ha sido abusivo; pues, quien haya litigado en esta circunstancia, pagará las costas procesales en que se hubiere incurrido, sin que en este caso se admita exención alguna, costas que de proceder, darán lugar también al pago de los honorarios de la defensa profesional de la parte afectada por tales conductas, conforme a los artículos 12 inciso tercero del COFUJ y 285 inciso segundo del COGEP.

13.1. En el mismo sentido, el REGLAMENTO PARA LA FIJACION DE COSTAS PROCESALES PARA QUIEN LITIGUE DE FORMA ABUSIVA, MALICIOSA, TEMERARIA O CON DESLEALTAD, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 821 de 18 de agosto de 2016, que se aplica para la fijación del monto de las costas procesales que se resuelva en materias no penales, a favor del Estado y la parte litigante, conforme a lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial y el Código Orgánico General de Procesos (artículo 1), en el caso de litigación abusiva (artículo 2), señala que las costas a favor de la parte procesal, debe incluir todos los gastos judiciales producidos durante la sustanciación del proceso, para el impulso del mismo, entre otros, los honorarios profesionales de los defensores y peritos; el valor de las publicaciones realizadas; el pago de copias; movilización para diligencias externas; grabaciones en audio y video; certificaciones u otros documentos, excepto aquellos que se obtengan en forma gratuita, rubros que deben ser justificados con los comprobantes de venta debidamente autorizados por el Servicio de Rentas Internas (artículo 3); mientras que en el caso de las costas se deban establecer a favor del Estado por la prestación del servicio judicial, el monto a su favor no puede exceder de 10 (diez) salarios básicos unificados y se debe fijar aplicando los siguientes criterios:

a) Tipo de procedimiento; b) Cuantía de la causa; c) Instancia procesal en la que se declare la condena en costas; d) Actuaciones dilatorias injustificadas; e) Actuaciones que hayan provocado nulidades procesales; f) Falta de oportunidad en la presentación de peticiones en las diferentes instancias

procesales; g) Condición económica del litigante condenado en costas; y, h) Pertenencia a grupos de atención prioritaria. (artículo 4).

14. ABUSO DEL DERECHO / CONCRECIÓN JURÍDICA: Acorde con lo expuesto en líneas precedentes, este Tribunal concluye que no existe abuso del derecho por la parte accionante, pues su acción es parcialmente procedente en cuanto a la pretensiones que ha requerido en su demanda, existiendo hechos y cuestiones que han debido ser analizadas adecuadamente a la luz de los principios de la justicia constitucional; y tampoco existe abuso del derecho de la parte demandada, por lo que no corresponde aplicar el artículo 23 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

15. RESPONSABILIDAD Y REPETICIÓN / CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA: El artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, textualmente ordena:

Art. 20.- Responsabilidad y repetición.- Declarada la violación del derecho, la jueza o juez deberá declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado o de la persona particular.- En el caso de la responsabilidad estatal, la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes, y a la Fiscalía General del Estado en caso de que de la violación de los derechos declarada judicialmente se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito. Si no se conociere la identidad de la persona o personas que provocaron la violación, la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad pública para que determine sus identidades.

15.1. El mandato referido debe ser observado por la misma seguridad jurídica de que trata el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

16. RESPONSABILIDAD Y REPETICIÓN / CONCRECIÓN JURÍDICA: Acorde con el citado artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, existiendo certeza de las vulneraciones constitucionales descritas y correspondiendo a este Tribunal el declarar la violación de los derechos constitucionales del debido proceso en la garantía de la motivación, y seguridad jurídica, es deber de este Tribunal en esta misma sentencia el declarar la responsabilidad del Estado y remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable, esto es, al Ministro de Salud Pública, para los fines descritos en dicha norma legal, al ser ésta la máxima autoridad de la entidad accionada; quien, al ser la autoridad accionada que ha vulnerado con el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, de fecha 22 de marzo de 2024, suscrito por la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD los derechos constitucionales de la parte accionante, deberá en el marco de sus competencias y atribuciones; y, con observancia del debido proceso, garantizar que se disponga el inicio de las acciones administrativas correspondientes, en contra de quienes han ocasionado las vulneraciones descritas, haciendo uso, de las formas de subrogación, si fuere legalmente procedente; sin que sea aplicable el remitir antecedente alguno a la Fiscalía General del Estado, pues no se evidencia que de las violaciones de los derechos antes anotados se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito.

17. Decisión.

17.1. Este Tribunal Primero de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

17.1.1. Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la **legitimada pasiva; aceptar parcialmente el recurso de apelación propuesto por la legitimada activa**; y como efecto de ello, se reforma la sentencia venida en grado jurisdiccional por el que se establece que sí existe la vulneración del derecho a la motivación, consagrado en el art. 76.7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador - CRE- pero por los argumentos expuestos en esta sentencia.

17.1.2. Como medidas de reparación integral además de la declaración de las vulneraciones anotadas, que per sé ya es una forma de reparación, se dispone:

17.1.2.1. Dejar sin efecto Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, de fecha 22 de marzo de 2024, suscrito por la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, dada su nulidad por vulneración de la garantía de motivación; sin perjuicio del ejercicio de las facultades y atribuciones de las autoridades administrativas competentes con observancia de la Constitución de la República del Ecuador, conforme se deja analizado en este fallo.

17.1.2.2. Que la Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, dentro del término de 15 días contados a partir de la ejecutoriedad de esta sentencia constitucional, a través del sitio web institucional de la entidad a la que pertenece y de sus cuentas oficiales de redes sociales ofrezca disculpas públicas a **GARZÓN FLORES LILIANA ELIZABETH**. Las disculpas deberán publicarse en el banner principal del sitio web institucional por una sola vez, un extracto con el siguiente texto: *“La Méd. Sandra Jimena González Chamorro, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD, reconoce los derechos constitucionales de **GARZÓN FLORES LILIANA ELIZABETH** y asume su responsabilidad respecto de las vulneraciones cometidas en su contra por inobservancia de la garantía constitucional de la motivación en el Memorando Nro. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M, de fecha 22 de marzo de 2024 que ha acarreado la vulneración de sus derechos constitucionales; comprometiéndome a respetar los derechos constitucionales y el ordenamiento jurídico ecuatoriano”,* por lo que en este sentido se reforma el literal a de la parte resolutive de primer nivel; y se mantiene el literal b ibidem, esto es, *“Capacitar al Distrital 05D04 Pujili -sic- -Saquisili -sic- -Salud sobre la sentencia No. 1158-17-EP/21 sobre motivación por parte de la defensoría del Pueblo”,* que se hace alusión en el punto 1.5 de esta resolución.

17.1.2.3. Declarar la responsabilidad del Estado por la declaratoria de las violaciones de los derechos constitucionales antes identificados; y, en consecuencia, remitir copias certificadas del presente expediente al Ministro de Salud Pública o quien hiciere sus veces, es la máxima autoridad de la entidad responsable, para que inicie las acciones administrativas correspondientes.

17.1.3. Sin costas, ni honorarios que regular.

17.1.4. Delegar el seguimiento del cumplimiento de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, conforme al art. 21 de la LOGJCC, para lo cual la Jueza a quo encargada de ejecutar esta sentencia conforme al art. 142 del Código Orgánico

de la Función Judicial y los precedentes constitucionales contenidos en la sentencia No. 8-22-IS/22 dictada por la CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, y en la sentencia 80-21-IS/23 de 07 de junio de 2023, dictada en el CASO 80-21-IS por el PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, remitirá las actuaciones procesales necesarias y empleará todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia.

17.1.5. Ejecutoriada que sea esta resolución, remítanse copias certificadas a la Corte Constitucional para los fines descritos en los arts. 86.5 de la CRE, y 25.1 de la LOGJyCC, en forma electrónica, acorde a su vez a lo dispuesto en el numeral 18 del auto de fase de seguimiento 1-20-EE/20, caso 1-20-EE, de fecha 28 de abril del 2020, dictado por la Corte Constitucional, sin perjuicio de que también se remita por escrito.

17.1.6. El señor secretario de Tribunal oportunamente deberá devolver el cuaderno de primera instancia a la Unidad Judicial de donde procede para los fines de ley, junto con la ejecutoria respectiva; y, archívese el expediente de segunda instancia.

Resumen de fácil comprensión.

El Memorando independientemente de su concepción formal, si los referidos documentos contienen una decisión sobre los derechos de una persona, pueden constituirse en actos vulneradores de aquellos, por lo que, deben ajustarse al ordenamiento jurídico vigente.

En el **MEMORANDO No. MSP-CZ3-DDS05D04-2024-1063-M**, del 30 de agosto de 2024, suscrito electrónicamente por la funcionaria **MÉD. SANDRA JIMENA GONZÁLEZ CHAMORRO, DIRECTORA DISTRITAL 05D04 PUJILÍ - SAQUISILÍ - SALUD**, no ha efectuado la relación de las normas constitucionales, ni jurídicas, ni reglamentarias que amparan la comunicación y no hay el análisis jurídico constante del mismo, es decir, inexistencia de la motivación se da por carecer de fundamentación normativa o fáctica suficiente, por lo que se declara nulo el referido memorando. Todo lo cual conlleva que se rechace el recurso de apelación de la parte accionada y como tal se confirme la sentencia venida en grado, pero por los análisis que hace el Tribunal; y como tal hace innecesaria cualquier otro análisis.

Notifíquese y cúmplase.

f).- ARAUJO COBA RICARDO AMABLE, JUEZ; VACA ACOSTA PABLO MIGUEL, JUEZ; VAYAS FREIRE GUIDO LEONIDAS, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

FREIRE OROZCO WALTER GEOVANNI
SECRETARIO