

15  
Quince

Juicio No. 09359-2019-03132

**JUEZ PONENTE: PONCE MURILLO NELSON MECIAS, JUEZ (PONENTE)**

**AUTOR/A: RONQUILLO BERMEO SHIRLEY ARACELLY**

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAS. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DEL GUAYAS.** Guayaquil, jueves 5 de marzo del 2020, las 14h46. **VISTOS:** De conformidad

con el Art. 86, segundo inciso de la Constitución de la República y Arts. 8, número 8 y 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Tribunal es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la accionante, señora Yuri Sanabria Cedeño, en contra de la sentencia dictada por la señora Jueza de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil.- Siendo el estado de la causa el de resolver se considera:

**PRIMERO: DE LA VALIDEZ PROCESAL.-** No se observa omisión de solemnidad sustancial alguna, ni violación de trámite que pueda influir en la decisión de la causa, por lo que esta acción es válida.

**SEGUNDO: DE LA ACCIÓN.-** Comparecen a los autos, fs. 98-103, la señora Yuri Sanabria Cedeño y presenta acción de protección contra la Empresa Pública de Tránsito Municipal EP, ATM; a través de su Gerente General, abogado Andrés Roche Pesantes, para que en sentencia se disponga como medidas de reparación integral lo siguiente: dejar sin efecto la providencia final del sumario administrativo 012-2017, del 01 de agosto del 2017, dictada y suscrita por el Gerente General de la demandada; se ordene su reintegro inmediato a las filas de la institución, a su condición inicial de agente civil de tránsito; se ordene además la reparación económica, la misma que va acorde con los valores que por concepto del salario dejó de percibir desde el momento de la destitución hasta la presente fecha.

Manifiesta la accionante que empezó a laborar en la demandada, el mes de agosto del año 2015 tras concurso de postulación para formación para Agente Civil de Tránsito, con el código 0621, actividad que mantuvo hasta el mes de agosto del 2017, fecha en la cual la demandada, dio por terminada de manera unilateral su calidad de Agente Civil de Tránsito.

Que sus derechos fueron menoscabados dentro de un proceso disciplinario, sumario administrativo No. 012-2017 el mismo que desde la fojas uno hasta la providencia final se sustanció al margen de presupuesto dogmáticos y probatorios, es decir, al margen de los lineamientos básicos de debido proceso y la seguridad jurídica.

Que la providencia final del mencionado sumario administrativo de fecha 01 de agosto del 2017, es la que recoge la cadena de violaciones a sus derechos fundamentales de todo el proceso, en la que se incorporan como medios de pruebas fotografías sin pericia de reconocimiento humano, se practican métodos inquisitivos e inconstitucionales como someterla a la prueba del polígrafo por parte del departamento de asuntos internos, además que en el acta de la audiencia oral, en ningún momento el sustanciador del proceso nunca le receptó su versión o declaración, es decir, se fragmentó su derecho a la defensa material.

Que consecuentemente en la providencia final en varios de sus considerandos encontró incongruencias, lagunas jurídicas, falta de motivación, la misma que derivado de aquello, finalmente terminan lesionando su derecho al trabajo.

Que el sumario administrativo, en el que se ordena destituir la parte de la recomendación del informe final del sumario administrativo suscrito por el Director de Talento Humano, doctor Alejandro Benalcázar Vimos, no obstante, este informe no tiene un carácter de decisivo o vinculante en el proceso, sin embargo en la providencia final de destitución, la recoge en todas sus partes, de una manera duplicada o calcada lo que

demuestra que efectivamente ni siquiera se intenta argumentar, motivar, ampliar tal recomendación, lo que termina lesionando gravemente a la seguridad jurídica.

En cuanto al contenido de la providencia final del sumario administrativo, se intenta manifestar en el considerando quinto literal e), que el proceso per-se es un procedimiento que tiene como función o finalidad cubrir necesidades generales en aras del bien común con excepción de las funciones jurisdiccionales y legislativas, lo cual visto desde un ángulo y una perspectiva constitucional este criterio lamentablemente termina sosteniendo que el procedimiento administrativo es un procedimiento único, absoluto que está manera radical al margen de presupuestos y reglas constitucionales de otra jurisdicción o legislación. Criterio que además termina yendo en contra vía de lo prescribe la Constitución de la República en su Art. 11.5 En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

Que se intenta sostener como criterio central para su destitución, una categoría que no tiene asidero legal ni mucho soporte constitucional la misma que se trata del "interés general" idea que se lo encuentra en el considerando quinto, literal d) inciso tercero, que además no ha sido interpretada con un lenguaje lógico y comprensible características intrínseca a la motivación como garantía del debido proceso por lo tanto es una idea que queda al aire y no se acopla ni concuerda con ningún presupuesto normativo.

Que en el inciso cuarto del literal d) considerando quinto, se intenta además suscribir la diferenciación entre dos ámbitos por un lado la judicial y por otro lado la administrativa, con el ámbito judicial se manifiesta que es neutral, imparcial e independiente ajeno a las partes, y por el lado del procedimiento administrativo se indica la sustanciación es efectuada per-se, que actúa como decidora y la vez como parte del mismo, en esa línea lo que se intenta manifestar que no tuvo ninguna posibilidad a la garantías que corresponde a la igualdad de armas, tampoco tuvo la garantía de defenderse ante una autoridad independiente imparcial y competente, lo cual visto desde el Art. 76.7.K de la Carta Fundamental, es decir, la sustanciación de persecución inquisitiva, artesanal y arbitrario, en la que el órgano sustanciador de control e investigación es juez y parte.

Paralelo a lo manifestado, acota que en considerando quinto literal d) inciso quinto de la providencia final del sumario administrativo 012-2017 ATM EP, se hace alusión a la actividad probatoria efectuada y practicada en el proceso administrativo, se intenta admitir el concepto que la incorporación y valoración probatoria no requiere de solemnidades, ni mucho menos de formalidades para tener validez es decir que se termina yendo de nuevo en contra vía de lo manifestado por la Constitución de la República en capítulo octavo Derechos de Protección Art. 75.4 Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

**TERCERO: DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.-** En la audiencia pública celebrada ante el juez de primer nivel, cuya acta obra de fs. 207-2010, la accionada manifiesta que fundamenta su intervención en tres puntos determinantes: 1. Existe una errónea activación de la justicia constitucional; 2. No existe vulneración de derechos constitucionales; 3. Existen causales de improcedencia de esta acción de protección.

Primer punto: Que la accionante ha activado erróneamente la justicia constitucional para tratar asuntos puntuales como hechos probatorios ventilados en un proceso administrativo, incluso impugna el proceso administrativo y versa su litis en asuntos de mera legalidad. Que la accionante pretende que la jueza constitucional subsuma la vía contemplada en la justicia ordinaria convirtiéndola en una especie de veedora dentro de un proceso administrativo que por ende tienen sus intérpretes específicos en la justicia ordinaria lo que la justicia constitucional no es la vía para tratar estos asuntos. Que lo expuesto se encuentra basado por normativa positivizada en la Constitución de la República Art. 173 que indica "los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como

15  
de  
de

ante los correspondientes órganos de la función judicial” Es decir el legitimado activo bien pudo haber activado la justicia ordinaria para impugnar hechos que considere lesivos dentro del proceso administrativo. Que la doctrina constitucional expresa que si hay otra vía quiere decir que no existe vulneración de derechos constitucionales. Esto en concordancia directa con lo contenido en el Art. 219 del COA el cual manifiesta: “los actos expedidos por la máxima autoridad administrativa, solo pueden ser impugnados en la vía judicial...”

Segundo punto: Que los derechos vulnerados que alega la accionante en su demanda están 1.- Seguridad jurídica. 2.- Derecho de garantía de motivación- 3.- Derecho al trabajo. Dice que se abrió y dio inicio a un proceso administrativo por cuanto la accionante incurrió en un terrible accionar dentro de un procedimiento. Esto es que en ejercicio de sus funciones fue requerida para que tome actuación en un accidente de tránsito. Sin embargo, por un lado no hizo lo que estaba obligada a hacer por ley (COIP) retener vehículos, aprehender a los conductores, exponer el procedimiento al fiscal de turno flagrante y elaborar un parte policial por accidente de tránsito, sino que solicitó dadas a los conductores inmersos en el accidente a fin de obviar el procedimiento jugando con la desesperación de las víctimas, que inclusive negoció el valor que en primera instancia era de USD \$200 lo bajó a USD \$150. Que esta omisión del procedimiento dejó en indefensión a las víctimas y aparte puso en riesgo la integridad física de las personas lesionadas puesto que la determinación de que tan grave o no estén solo puede ser considerada por un médico perito acreditado por el Consejo de la Judicatura mediante valoración médica. Que el Art. 48 causales de destitución: son causales de destitución literal d) de la Ley Orgánica de Servicio Público “Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración. Que de igual forma la accionante incurrió en una falta grave conforme al Reglamento Interno de la ATM. Ante tales hechos se abrió e inició el respectivo sumario administrativo el cual fue llevado con total apego a las normativas legales del país. Que en tal virtud es imposible vulnerar el derecho a la seguridad jurídica si el actuar de la ATM ha sido apegada a normativa positivizada.

Manifiesta que la Corte Constitucional ha manifestado mediante sentencia 018-17-SEP-CC que la motivación gira en torno a tres ejes fundamentales que son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Que la providencia final en la cual la máxima autoridad administrativa de la ATM resuelve destituir a la accionante cumple con estos requisitos, es clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas durante el procedimiento administrativo.

Indica sobre el derecho al trabajo que la doctrina constitucional manifiesta que todos los derechos tienen a su vez limitaciones. La accionante tenía limitaciones de no hacer determinados actos pues de hacerlo conllevaría el inicio de un sumario y destitución de la institución. Lamentablemente la conducta de la accionante se adecuó en estas causales positivizadas en normativas claras y concretas razón por la cual se inició el sumario administrativo y fue destituida.

Tercer punto: Que esta acción de protección debe ser declarada improcedente puesto que tanto la demanda así como las alegaciones del accionante se adecuan claramente dentro de las causales establecidas en el Art. 42 de la LOGJCC, en sus numerales 1, 3, 4. Dice que esta acción de protección se encuentra inmersa en las causales de improcedencia Art. 42 numerales 1, 3, 4 de la LOGJCC, solicita se declare sin lugar la acción de protección por improcedente.

En cuanto a la Procuraduría General del Estado manifiesta que no se ha justificado la falta de motivación, la violación a la seguridad jurídica, que no existe concordancia en lo manifestado por la accionante, no existe violación jurídica, violación al derecho del trabajo, violación de derecho constitucional, y que no procede la acción de protección, y que se declare sin lugar.

**CUARTO: DE LOS REQUISITOS DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN, MOTIVACIÓN Y ANÁLISIS DE SU CONCURRENCIA EN ESTA ACCIÓN.-** Teniendo en cuenta el mandato constitucional señalado en el Art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, que establece, "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", en concordancia con lo dispuesto en el Art. 130, numeral 4, del Código Orgánico de la Función Judicial, que impone a las juezas y jueces el deber de motivar las resoluciones, esto es, explicar y justificar con argumentos convincentes, claridad y profundidad, el porqué de una decisión judicial, de tal modo que aparezca nítidamente la razón suficiente por la cual el hecho fáctico se subsume en el hipotético de la norma jurídica, y el nexo que liga a las partes con el proceso, el Tribunal procede con el estudio de los recaudos procesales, tal como nuestro máximo organismo de justicia constitucional lo exige.

En ese orden de ideas, precisamos considerar que el objeto de la acción de protección, de acuerdo con el Art. 88 de la Constitución de la República "es 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..." Así mismo tenemos en cuenta lo contemplado por el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prescribe que 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 Art. 41; y, 3) inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.

Bajo estas consideraciones, los jueces que conformamos el voto de mayoría, procedemos, en primer lugar, a referirnos sobre la prueba del polígrafo, pues es preciso que motivemos nuestra decisión de separarnos del proyecto del juez ponente; y, es por lo siguiente:

El juez ponente basa su decisión en que en el informe previo respectivo, el cual se menciona en la providencia final de destitución de la ahora accionante, dictada en el sumario administrativo No. 012-2017, se menciona la prueba del polígrafo, indicando el juez ponente que es una prueba que va en contra de los postulados constitucionales y que por tanto es ilegal que sirva de sustento para iniciar un sumario administrativo; empero, revisada la providencia impugnada en esta acción, vemos que si bien en dicha providencia se menciona el informe elaborado por la Dirección de Información y Asuntos Internos (fs. 50-67) —en el cual se anota que la ahora actora tuvo intención de engaño—, no es menos cierto que la decisión de destitución tiene como apoyo o fundamento básicamente en las imágenes captadas por las cámaras de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil, localizadas en el sector en donde se produjo la supuesta entrega de dádiva a la accionante y también se sustenta en el testimonio del señor José Macías, esposo de la señora Guaila, quien ratificó enfáticamente que le entregó a la ahora accionante la cantidad de US \$150,00, testimonio éste que no es de oídas, sino que es presencial. Es decir, la decisión final de destitución no se sustenta en la prueba del polígrafo.

Ahora bien, atendiendo los otros cargos que la actora hace en contra de la decisión de destitución y del sumario administrativo instaurado en su contra, vemos que la providencia final es motivada, y que en ella se exponen, además de lo ya anotado, los principios del derecho administrativo y el deber que debe contemplar la administración en aras de precautelar los derechos de los ciudadanos. Por otro lado la providencia final indica los fundamentos de derecho y la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, habiéndose mencionado la norma legal violentada por la ahora accionante, así como las normas pertinentes

17  
deurb

que sancionan dicha conducta, por lo que cumple con la motivación exigida en el Art. 76 número 7 letra l) de la Constitución de la República. Y, por ende la providencia impugnada no transgrede la seguridad jurídica, ni el debido proceso, ni se aprecia que se haya afectado otro derecho de la ahora accionante, como el derecho al trabajo.

Más allá de la revisión de los cargos efectuados por la accionante en contra de la providencia final de destitución, los jueces de mayoría, en cumplimiento de su rol y deber de garantes de los derechos fundamentales, y con la facultad que nos confiere el principio iura novit curia, consagrado en el Art. 4 número 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, revisó los recaudos para verificar si hay algún derecho -que no haya mencionado la actora-, que haya sido vulnerado en el sumario administrativo que nos ocupa, empero, de la revisión no aparece tal situación; y, de los fundamentos de hecho expuestos en esta acción por la accionante se evidencia que este asunto es uno que tiene que ver con el ámbito de legalidad de los derechos y no con el ámbito o esfera constitucional de los mismos.

A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado que siendo un asunto que cae en el ámbito de legalidad de los derechos, se requiere así mismo de un mecanismo de legalidad, el cual otorga todo un aparato probatorio, en el que las partes -ambas-, puedan ejercer ampliamente su derecho a la defensa, lo cual no ofrecen las garantías jurisdiccionales.

A este respecto la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-PJO-CC, dictada en el caso No. 530-10-JP del 22 de marzo del 2016, en la parte que nos ocupa, indicó que "Para aquellos casos en los que la vulneración recae sobre otra dimensión del derecho, es decir, la legal, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha consagrado otras vías jurisdiccionales en la justicia ordinaria, constituyéndose *latu sensu* en las auténticas vías para amparar, al menos *prima face*, los derechos de las personas. En efecto, la justicia ordinaria presenta procedimientos especiales que resultan idóneos y adecuados para proteger el derecho del agraviado, pues se tratan de procesos dirimientes que permiten una amplia discusión y aportación de pruebas sobre el asunto controvertido, ventajas que el proceso constitucional no otorga al recurrente."

Existen vías, en sede administrativa y judicial que pueden activarse para el esclarecimiento de la verdad de este asunto. La doctrina y la jurisprudencia en materia de derecho constitucional sostienen que la acción de protección no es un medio que pueda sustituir las acciones judiciales ordinarias, pues ello conlleva a la superposición de la justicia constitucional sobre la justicia ordinaria, así como al desconocimiento y a la desarticulación de la estructura jurisdiccional del Estado. Por lo que la acción de protección no procede cuando se cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en la vía ordinaria.

Basados en los principios de imparcialidad y verdad procesal, consagrados en los Arts. 9 y 27 del Código Orgánico de la Función Judicial, se llega a la convicción de que el presente caso se trata de cuestiones de mera legalidad, existiendo vías ante jueces de la justicia ordinaria, para impugnar los actos administrativos, como lo prevé el Art. 173 de la Constitución de la República, en concordancia con el Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.

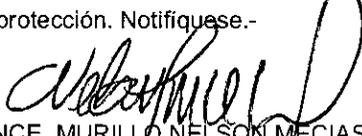
En esta acción ha operado por tanto la improcedencia establecida en el Art. 42 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tanto en lo señalado en el No. 1 que indica "Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales." como en lo señalado en el No. 4 del mismo Art. 42 que señala que no procede esta acción "4. Cuando el acto administrativo pueda ser

ca

impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz." en concordancia con el Art. 40, número 1 y 3 de la misma Ley.

Este Tribunal cumple así los parámetros que debemos observar al momento de fallar en las acciones de protección, y que han sido señalados por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia No. 001-16-PJO-CC, en el caso No. 530-10-JP del 22 de marzo del 2016.

**QUINTO: RESOLUCIÓN.-** Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en ejercicio de la jurisdicción constitucional, y por no concurrir los presupuestos del Art. 40 números 1 y 3 de la ley de la materia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, desecha el recurso de apelación y **CONFIRMA** la sentencia subida en grado que declara sin lugar la presente acción de protección. Notifíquese.-

  
PONCE MURILLO NELSON MECIAS  
JUEZ (PONENTE)

  
TAMA VELASSO GABRIEL  
JUEZ DE SALA ESPECIALIZADA DE CIVIL Y MERCANTIL

  
RONQUILLO BERMEO SHIRLEY ARACELLY  
JUEZ DE SALA ESPECIALIZADA DE CIVIL Y MERCANTIL

**VOTO SALVADO DEL JUEZ, SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DEL GUAYAS, PONCE MURILLO NELSON MECIAS.**

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE GUAYAS. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DEL GUAYAS.** Guayaquil, jueves 5 de marzo del 2020, las 14h46. **VISTOS:** Por el Sorteo de Ley, correspondió a esta Sala Especializada de lo Civil, conocer y resolver el Recurso de Apelación interpuesto por Yuri Lorena Sanabria Cedeño, de la sentencia dictada por la Jueza de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil, dentro de la acción constitucional de protección que sigue en contra de la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil (en adelante ATM). En virtud de lo anterior, en cumplimiento al Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en lo posterior LOGJCC) y en mérito del expediente, esta Sala para resolver considera: **PRIMERO: Competencia.-** La competencia de esta Sala para conocer el Recurso de Apelación está dada en virtud de los artículos 8 numeral 8 y 24 LOGJCC e inciso segundo, numeral 3º del Art. 86 de la Constitución de la República (en adelante CRE).

18  
decubre

**SEGUNDO: Validez.-** En la tramitación de la presente acción de protección, no se observa omisión de solemnidad sustancial alguna y se ha cumplido lo dispuesto en las normas de las garantías jurisdiccionales determinadas en el Art. 86 de la Constitución de la República, por lo que se declara la validez de todo lo actuado, además que las partes han sido debidamente notificadas y éstas han ejercido su derecho a la defensa y observándose el debido proceso. **TERCERO: A) Recurso de Apelación.-** Consta interpuesta la impugnación vertical en escrito de fs. 242-244, por la que apela la decisión emitida por la jueza constitucional de primer nivel que declaró sin lugar la acción de protección impetrada. **B) Demanda de Acción de Protección:** A fs. 98-103, la ciudadana Yuri Lorena Sanabria Cedeño, propone acción constitucional de acción de protección, manifestando de manera concreta que: **1)** Empezó a laborar en la ATM, desde el mes de agosto de 2015, tras concurso de postulación para formación de Agente Civil de Tránsito, con el código 0621, actividad que mantuvo hasta el mes de agosto de 2017, fecha en la cual, la accionada dio por terminada de manera unilateral su cargo antes conferido. **2)** Su condición de agente civil de tránsito le fue menoscaba dentro del proceso disciplinario (sumario administrativo) No. 012-2017, el cual se sustancio al margen de presupuestos dogmáticos y probatorios, es decir, alejado de los lineamientos básicos del debido proceso y la seguridad jurídica. **3)** La vulneración de sus derechos constitucionales se concentra en la providencia final de dicho sumario administrativo de fecha 1 de agosto de 2017, que es la que recoge la cadena de violaciones de derechos fundamentales a todo proceso administrativo, en la que se incorporan como medios de prueba fotografías sin pericia de reconocimiento humano, se practican métodos inquisitivos e inconstitucionales como someter a la suscrita accionante a la prueba del polígrafo por parte del departamento de asuntos internos, múltiples afectaciones al debido proceso como el acta de la diligencia oral, que nunca se recibió la versión o declaración de la ahora accionante, siendo que la providencia final es incongruente, contiene lagunas jurídicas, tiene falta de motivación que finalmente terminaron lesionando el derecho al trabajo de la recurrente. **4)** En el sumario administrativo, se ordena su destitución, como parte de la recomendación del informe final del director de talento humano, Dr. Alejandro Benalcázar, cuyo informe no tiene un carácter decisivo o vinculante en el proceso, sin embargo, en la providencia final de destitución recoge en todas sus partes el contenido de dicho informe de una manera duplicada y calcada, sin intentarse argumentar, motivar, ampliar tal recomendación, lo que termina lesionando gravemente la seguridad jurídica. **5)** En cuanto al contenido de la providencia final del sumario administrativo, en ésta se intenta manifestar en el considerando quinto literal e), que el proceso administrativo per se es un procedimiento que tiene como función y finalidad cubrir necesidades generales en aras del bien común con excepción de las funciones jurisdiccionales y legislativas, por tanto la suscrita accionante no tuvo igualdad de armas tampoco tuvo garantía de defenderse, ante la autoridad independiente imparcial y competente, ya que la sustanciación del expediente administrativo, es una sustanciación de persecución, inquisitiva, artesanal y arbitrario, donde el órgano sustanciador es juez y parte. **6)** En el considerando quinto literal d), de la providencia final impugnada, se hace alusión a la actividad probatoria efectuada y practicada en el proceso administrativo, se intenta admitir el concepto de la incorporación y valor probatoria no requiere de solemnidades ni mucho menos de formalidades para tener validez, es decir, contraría a lo manifestado por la Constitución de la República. **7)** En conclusión, señala que los derechos vulnerados son la Seguridad Jurídica, Debido Proceso, Garantía de la Motivación y al Trabajo. **8)** Con estos antecedentes, y luego del trámite pertinente, mediante sentencia debidamente motivada pide que se acepte su demanda, declarando la vulneración de sus derechos constitucionales y disponer como medidas de reparación integral: **a)** Dejar sin efecto la providencia final del sumario administrativo No. 012-2017 del 1 de agosto de 2017 suscrita por el Gerente General de la Atm, **b)** Se ordene el reintegro inmediato de la accionante a las filas de la Institución; y, **c)** Se ordene la reparación económica consistente en los salarios que dejó de percibir desde el momento de la destitución hasta la presente fecha. **CUARTO: La Acción de Protección.-** Es importante determinar la naturaleza implícita de la Acción de Protección, que como garantía jurisdiccional, se encuentra establecida en nuestra Constitución a partir del año 2008, y obedece al compromiso del Estado Ecuatoriano de implementar y

*[Handwritten signature]*

garantizar normativamente el acceso de sus habitantes a un procedimiento sencillo, breve, ágil y eficaz para tutelar sus derechos fundamentales ante la eventual conculcación de estos; tal y como consta preceptuado en el Art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que prescribe: *"Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley"*; así como lo dispuesto en el Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) que expresamente ordena: *"1.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida en ejercicio de funciones oficiales. 2.- Los Estados Partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y, c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso"*; siendo justamente esta garantía de los Estados, uno de los pilares fundamentales no solo para la misma Convención Interamericana de Derechos, sino del propio Estado de Derechos. Todos estos aspectos presentes en nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia, es donde precisamente, la acción de protección ocupa un papel principal para que el sistema jurídico, así como los actos expedidos por la administración encuentren su justificación en la observación del contenido axiológico de los derechos garantizados en nuestra ley suprema, ya que alguna violación de esos derechos y garantías fundamentales pueden ser accionados para buscar y propender a una repuesta directa, inmediata y eficaz, en la forma preceptuada en el numeral 3 del artículo 11 de la CRE. De tal suerte, que la Acción de Protección en la forma establecida en el Art. 88 íbidem en concordancia con el Art. 39 de la LOGJCC, tienen como objeto el amparo *"directo y eficaz"* de los derechos reconocidos por la Constitución y en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos, y que tiene lugar cuando existe vulneración a éstos derechos. De conformidad con el artículo 40 de la LOGJCC, esta Acción de Protección requiere que converjan los siguientes presupuestos: 1.- Una violación a un derecho constitucional o reconocido en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos; 2.- Que sea una acción u omisión, de sujeto público o privado, que para el caso in examine, sería el presupuesto contemplado en el numeral 1 del Artículo 41: *"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;"* y, 3.- La inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para tutelar el derecho violentado. Es decir, como lo manifiesta Luis Cueva Carrión en su obra La Acción Constitucional Ordinaria de Protección *"...el objeto principal de la acción de protección radica en tutelar los derechos de las personas y ampararlas de la arbitrariedad de la autoridad pública y de las personas naturales o jurídicas del sector privado..."* (Segunda Edición, Ediciones Cueva Carrión, Ecuador, 2011, pág. 124). La Corte Constitucional para el Período de Transición señaló que la acción de protección tiene dos objetivos primordiales *"la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los daños causados por su violación"* (Sentencia No. 0140-12-SEP-CC, de 17-IV-2012, Caso No. 1739-10-EP), y como se cita por la Dra. Karla Andrade Quevedo en la obra colectiva Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana *"Queda descartada, por tanto, toda posibilidad de que la acción de protección sea procedente para resolver asuntos de estricta legalidad o que constituya una vía para conocer y resolver la aplicación o cumplimiento de las disposiciones infraconstitucionales o contractuales, cualquiera que sea su naturaleza, pues para ello, el ordenamiento ha previsto acciones ordinarias específicas"* (Cuadernos de Trabajo No. 4, Corte Constitucional del Ecuador, Quito-Ecuador, 2013, pág. 119). **QUINTO: A) Del acto u omisión que se impugna.**- Se impugna la providencia final dictada el 1º de agosto de 2017, dentro del procedimiento administrativo No. 012-2017, suscrito por el Gerente General de la ATM, Ab. Andrés Roche Pesantes. **B) De las actuaciones realizadas por las partes en la audiencia pública.**- **B1) Por la parte accionante, a través de su defensa técnica:** *"Que la providencia final del*

19  
Jueza

sumario administrativo 012-2017 de fecha 1 de agosto del 2017, recoge la cadena de violaciones a derechos fundamentales de todo el sumario administrativo, en la que se incorporan como medio de pruebas fotografías sin pericia de reconocimiento humano, se practican métodos inquisitivos e inconstitucionales como someter a la accionante a la prueba del polígrafo por parte del departamento de asuntos internos, así mismo existen afectaciones de debido proceso tal como consta en el acta de la diligencia oral, que en ningún momento se le receptó la declaración de la accionante, es decir se fragmentó el derecho a la defensa, que existe incongruencias, lagunas jurídicas, falta de motivación, lesionando el derecho al trabajo de la accionante. Que se deje sin efecto la providencia final del sumario administrativo 012-2017 del 1 de agosto del 2017, se ordene el reintegro inmediato de la accionante Yuri Lorena Sanabria Cedeño a las filas de la institución de Tránsito Municipal, se ordene la reparación económica, la misma que va acorde con los valores que por concepto del salario dejó de percibir desde el momento de la destitución hasta la presente fecha. Que se declare la vulneración del derecho constitucional, que han sido vulnerados la seguridad jurídica, el derecho a la garantía de a motivación y el derecho constitucional al trabajo." (Sic). **B2) Por la parte accionada, ATM, a través de su defensa técnica:** "Que Fundamentará su intervención con base a tres puntos determinantes que legitimaran: 1.- EXISTE UNA ERRÓNEA ACTIVACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. 2.- NO EXISTE VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES. 3.- EXISTEN CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE ESTA ACCIÓN DE PROTECCIÓN. PRIMER PUNTO: ERRONEA ACTIVACION DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.- Señora Jueza, el accionante ha activado erróneamente la justicia constitucional para tratar asuntos puntuales como hechos probatorios ventilados en un proceso administrativo, incluso impugna el proceso administrativo y versa su litis en asuntos de mera legalidad. El accionante pretende que usted en su rol de jueza constitucional subsuma la vía contemplada en la justicia ordinaria convirtiéndola en una especie de veedora dentro de un proceso administrativo que por ende tienen sus intérpretes específicos en la JUSTICIA ORDINARIA por lo que la justicia constitucional no es la vía para tratar estos asuntos. Lo expuesto señora jueza se encuentra reforzado por normativa positivizada en: La Constitución de la Republica artículo 173 el cual indica que "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". Es decir el legitimado activo bien pudo haber activado la justicia ordinaria para impugnar hechos que considere lesivos dentro del proceso administrativo. La doctrina constitucional expresa que si hay otra vía quiere decir que no existe vulneración de derechos constitucionales. Esto se encuentra en concordancia directa con lo contenido en el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo el cual manifiesta: "los actos expedidos por la máxima autoridad administrativa, solo pueden ser impugnados en la vía judicial...". El cual también se encuentra en concordancia directa con el artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial que manifiesta: "PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD DE SEDE JUDICIAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.- que las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del ESTADO, distintas a las expedidas por quien ejercen la jurisdicción en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la ADMINISTRACION PUBLICA o TRIBUTARIA, impugnables en sede jurisdiccional". También en concordancia con lo contenido en el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos el cual manifiesta "Objeto. Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder. Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativa. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas". SEGUNDO PUNTO: SOBRE LOS DERECHOS SUPUESTAMENTE VULNERADOS.- Debo manifestarme señora jueza sobre los derechos constitucionales que la accionante manifiesta en su demanda

que supuestamente han sido vulnerados por la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil (EP). 1.- SEGURIDAD JURIDICA. 2.- DERECHO DE GARANTIA DE MOTIVACION- 3.- DERECHO AL TRABAJO. 1. SOBRE LA SEGURIDAD JURIDICA. La Empresa Pública Municipal de Tránsito abrió y dio inicio a un proceso administrativo por cuanto la Srta. Sanabria incurrió en un terrible accionar dentro de un procedimiento. Esto es: La Ex agente civil de tránsito Sta. SANABRIA, estando en turno y en ejercicio de sus funciones fue requerida para que tome actuación en un accidente de tránsito. Sin embargo, por un lado NO HIZO LO QUE ESTABA OBLIGADA A HACER por ley (COIP, LEY DE TRANSITO Y REGLAMENTO DE TRANSITO) esto es retener vehículos, aprehender a los conductores, exponer el procedimiento al fiscal de turno flagrante y elaborar un parte policial por accidente de tránsito, sino que aparte SOLICITÓ DADIVAS a los conductores inmersos en el accidente a fin de obviar el procedimiento jugando con la desesperación de las víctimas inclusive negoció el valor que en primera instancia era de USD \$ 200 lo bajó a USD. \$150. La omisión del procedimiento dejó en indefensión a las víctimas y aparte puso en riesgo la integridad física de las personas lesionadas puesto que la determinación de que tan grave o no estén solo puede ser considerada por UN MEDICO PERITO ACREDITADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA mediante una valoración médica. Por otro lado, el solicitar dadivas para no retener los vehiculos ni tomar el procedimiento no solo que va en contra de la moral y del profesionalismo sino que adecua su conducta conforme a prohibiciones de todo servidor públicos establecidos en leyes especiales, generales, específicas. Artículo 31 "PROHIBICIONES" literal numeral 5 DE LA LEY ORGANICA DE EMPRESAS PUBLICAS (LEY ESPECIAL Y ESPECIFICA PARA LAS EMPRESAS PUBLICAS) indica: "SOLICITAR, ACEPTAR O RECIBIR, DE CUALQUIER MANERA, DADIVAS, RECOMPESAS, REGALOS O CONTRIBUCIONES EN ESPECIES, BIENES O DINERO, PRIVILEGIOS Y VENTAJAS EN RAZON DE SUS LABORES, PARA SI, SUS SUPERIORES O DE MANOS DE SUBALTERNOS". ESTA CAUSAL INDICA CLARAMENTE QUE EL FUNCIONARIO QUE INCURRA EN ESTA PROHIBICION DEBERÁ SER SEPARADO. ART. 48 CAUSALES DE DESTITUCION: son causales de destitución LITERAL D) de la LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO (ley general para el servicio público) "Recibir cualquier clase de dadiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración. De igual forma señora jueza la Srta. Sanabria incurrió en una falta grave conforme al Reglamento Interno de la ATM. Ante tales hechos se abrió e inició el respectivo sumario administrativo el cual fue llevado con total apego a las normativas legales del país. En tal virtud señora jueza es imposible vulnerar el derecho a la seguridad jurídica si el actuar de la ATM ha sido apegada a normativa positivizada.

2. SOBRE EL DERECHO DE GARANTIA DE MOTIVACION.- La Corte Constitucional ya ha manifestado mediante sentencia 018-17-SEP-CC que la motivación gira en torno a tres (3) ejes fundamentales que son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La providencia final en la cual la máxima autoridad administrativa de la ATM resuelve destituir a la Ex Agente Sanabria cumple con estos tres requisitos, esta resolución es clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas durante el procedimiento administrativo. En tal virtud señora la ATM no ha vulnerado el derecho a la motivación como alega el accionante. Existe una máxima en derecho señora jueza que indica que una mala defensa igual es haber ejercido el derecho a la defensa. Y la Srta. Sanabria tuvo una mala defensa en el sumario administrativo incluso ante la resolución de destitución solicitan AMPLIACIÓN Y ACLARACIÓN figuras que no habían puesto que LA ACLARACION SE DA CUANDO LA SENTENCIA ES OSCURA y la AMPLIACION CUANDO ALGUN PUNTO NO HAYA SIDO RESUELTO OMITIENDO SOBRE FRUTOS, INTERESES O COSTAS. La resolución de la máxima autoridad es completamente clara y concreta por lo cual no había la aclaración y no se omitió ningún tema por lo cual no había tampoco la ampliación. La defensa de la Srta. Sanabria tuvo que haber recurrido la resolución mediante recurso de APELACIÓN sin embargo ejerció su defensa. De igual manera actualmente la defensa de la srta. Sanabria comete otro error procesal y es activar la justicia constitucional hacienda de esta audiencia una especie de audiencia de APELACION por lo que solo se han dedicado a alegar asuntos de mera legalidad.- 3) DERECHO AL TRABAJO.- La doctrina constitucional manifiesta que todos los derechos tienen a su vez limitaciones, y en cátedra constitucional

20  
Nueva

justamente son utilizados de ejemplos dos derechos. A modo de ejemplificación vemos que existe el derecho a la libertad de expresión, pero el goce de este derecho se encuentra limitado por el decálogo de infracciones de nuestro ordenamiento jurídico, llamado CODIGO ORGANICO INTEGRAL PENAL. Vemos así que el derecho a la libertad de expresión se ve limitado por la tipificación del delito de CALUMNIA. De igual manera, es utilizado como ejemplo justamente el tan nombrado derecho al trabajo, y este señora jueza también tiene limitaciones. La Srta. Sanabria tenía limitaciones de NO HACER DETERMINADOS ACTOS pues de hacerlo conllevaría el inicio de un sumario y destitución de la institución. Lamentablemente la conducta de la Srta. Sanabria se adecuo en estas causales positivizadas en normativas claras y concretas razón por la cual se inició el sumario administrativo y fue destituida. **TERCER PUNTO: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.-** Finalmente señora Jueza, esta acción de protección debe ser declarada IMPROCEDENTE puesto que tanto la demanda así como las alegaciones del accionante se adecuan claramente dentro de las causales establecidas en el artículo 42 de la LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL específicamente en sus numerales 1, 3, 4. 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 ilegalidad del acto u omisión, que no conlleve la violación de derechos". 4. "CUANDO EL ACTO ADMINISTRATIVO PUEDA SER IMPUGNADO EN LA VIA JUDICIAL, SALVO QUE SE DEMUESTRE QUE LA VIA NO FUERE ADECUADA NI EFICAZ". El numeral 4 del artículo 42 de la LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL es profundamente analizado en la cátedra constitucional y doctrina constitucional, se analiza lo siguiente: existe un verbo rector que es DEMOSTRAR. Hermenéuticamente DEMOSTRAR es PROBAR, y señora jueza la obligación que tiene el accionante es PROBAR (no fundamentar, no alegar, no contar) sino PROBAR que previamente acudió a la justicia ordinaria no siendo esta adecuada ni eficaz viéndose conminado a activar la justicia constitucional. Tómese en consideración que la esencia de este artículo y aplicación del verbo rector DEMOSTRAR/PROBAR procesalmente hablando implica que la legitimada activa pueda ejercer un completo derecho a la defensa debe contradecir la prueba. Si no existen elementos probatorios que ameriten contradicción la audiencia de acción de protección solo se basa en las alegaciones del accionante. Ante lo expuesto, en virtud que hemos fundamentado que NO HA EXISTIDO VULNERACION ALGUNA DE DERECHOS CONSTITUCIONALES. En virtud que el trámite administrativo tiene una vía propia siendo esta la justicia ordinaria para impugnárselo o debatir. En virtud que esta acción de protección se encuentra inmersa en las causales de improcedencia ARTICULO 42 NUMERALES 1, 3, 4 DE LA LEY ORGANICA DE GARANTIAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL solicito señora jueza se declare sin lugar esta demanda de acción de protección por IMPROCEDENTE. Hasta aquí mi intervención." (Sic). **B3) Por parte de la Procuraduría General del Estado:** "No se ha justificado la falta de motivación, la violación a la seguridad jurídica, no existe concordancia en lo manifestado por la accionante, no existe violación jurídica, violación al derecho del trabajo, violación de derecho constitucional, no procede la presente acción de protección, que se declare sin lugar." **B4) Réplica por parte de la legitimada activa:** "Que se debe respetar el debido proceso, no hay accidente, se atenta con derechos fundamentales, que se declare con lugar la presente acción de protección en base a las pruebas entregadas, que se deje sin efecto la providencia dictada por la EMPRESA PÚBLICA DE TRÁNSITO MUNICIPAL EP "ATM", se ordene el reintegro inmediato, la reparación económica desde el momento de su destitución hasta presente fecha, existe violación jurídica, falta de motivación, se ha afectado el derecho al trabajo, se orden el reintegro inmediato". (Sic). **B5) Réplica por parte de la legitimada pasiva:** "Que se deben declarar impertinentes las pruebas que ha presentado, que se conmine al abogado de la accionante a actuar con legalidad, que se agreguen al expediente sentencias emitidas por la Corte Constitucional, ha presentado la demanda después de dos años de la resolución. (...) en el presente caso no se ha demostrado vulneración alguna de derechos constitucionales, toda vez que la resolución No. 012-2017 se encuentra debidamente motivada, pues ha sido redactada de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho

planteadas y el razonamiento seguido para la toma de una decisión. La omisión en este aspecto (la no demostración de vulneración de derechos fundamentales) torna a la acción en improcedente y deslegitima al peticionario para activar la jurisdicción constitucional, de acuerdo con el artículo 9 de la LOGJCC. Pues, la violación de derechos no está sujeta a la mera enunciación por parte del accionante sino que es preciso que fundamente tal expediente en el escrito de petición y de forma oral en la presente audiencia. Incluso, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto indicando que no es suficiente que el accionante haga la mención y transcripción de los derechos supuestamente vulnerados, sino que realice una relación entre estos y la conducta del juzgador que hubiere incurrido en violación, por acción u omisión, de manera tal que sea plenamente identificable. También, es importante resaltar, como ya se mencionó previamente, que la resolución No. 012-2017 bien pudo ser apelada dentro del proceso administrativo, sin embargo, tan solo se interpusieron dos recursos; de aclaración y ampliación. Por otro lado, si es que la accionante alegaba una supuesta falta de motivación de dicha resolución, debemos tener en cuenta que también podía activar la vía judicial correspondiente, mediante la interposición de una acción subjetiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo, con la finalidad de realizar un control de legalidad sobre la referida resolución, pues según el principio de legalidad, las actuaciones de la autoridad pública deben estar conforme a la Constitución, la ley y el derecho. El control de legalidad es el medio óptimo para garantizar que la maquinaria administrativa funcione adecuadamente y que los órganos administrativos hagan correctamente lo que deben hacer. Así las cosas, encontramos que el recurso contencioso administrativo puede interponerse por una persona natural contra resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o intereses directo del demandante. Aquello, también se encuentra contemplado en el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos, que establece que la jurisdicción contencioso administrativa prevista en la constitución, tiene por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los actos administrativos sujetos al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico administrativa. Recordemos también que los actos administrativos, que dicho sea de paso, se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación, solo pueden ser impugnados en la vía judicial, conforme lo estipula la norma pertinente. En el caso que nos ocupa, el accionante tuvo pleno conocimiento de dicho acto administrativo, por lo que a éste, no se le han conculcados sus derechos ni garantías constitucionales, es más por expreso mandato de la Ley, éste puede ser objeto de una reclamación en la vía judicial ordinaria. Lo manifestado guarda relación con el contenido del artículo 173 de la Constitución de la República que indica que los actos administrativos de cualquier autoridad, pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial. En ese sentido, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, la acción de protección de derechos no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que dicha vía no fuere adecuada ni eficaz. En el presente caso el accionante no ha manifestado en ninguna parte del proceso, los argumentos facticos y jurídicos que indiquen que la vía ordinaria no es la más idónea y eficaz. En otras palabras, si una reclamación tiene un trámite establecido ante la vía ordinaria, se debe respetar y cumplir con las normas que rigen el mismo, pues la vía constitucional no es subsidiaria a la vía ordinaria. Es decir, el accionante pretende que usted, jueza constitucional, resuelva temas que debieron ser conocidos y resueltos por los jueces ordinarios. Lo manifestado no es solo opinión de esta defensa técnica, sino que es concordante con varias sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas tres que mencionaré brevemente: La primera de dichas sentencias es la No. 001-10-PJO-CC, en la cual la corte ha concluido que la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de derechos, y particularmente la vía administrativa. La segunda es la sentencia No. 016-13-SEP-CC, que en la parte pertinente la corte indica que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional, ya que, para conflictos en materia de legalidad, existen vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. Y la

21  
Ventanas

tercera sentencia de No. No. 070-17-SEP-CC, en la que la corte concluye que la acción de protección no constituye un mecanismo de reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues lo contrario sería asumir que la justicia constitucional se tome potestades que no le corresponden, afectando ahí sí a la seguridad jurídica y desvirtuando la estructura jurisdiccional del Estado, desconociendo la garantía institucional que representa la Función Judicial. Así mismo, es importante tener en cuenta que la ciudadana Yuri Sanabria ha interpuesto la presente acción de protección dos años después de la resolución No. 012-2017, de fecha de 01 de agosto de 2017, lo cual desvirtúa el objeto de la acción como tal, el cual es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la norma suprema. Para entender que se considera un amparo directo, permítame remitirme al Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, quien define la palabra "directo" como algo "tendiente de modo inmediato al logro de un propósito". En el presente caso, resulta obvio que, al haber transcurrido más de dos años desde que se produjo la supuesta vulneración de derechos fundamentales, no existe un amparo directo. Por lo expuesto, solicitamos que se declare sin lugar la acción de protección, toda vez que no se ha demostrado vulneración alguna de derechos constitucionales y por existir causales de improcedencia de la misma, conforme al numeral 3 del artículo 40 y a los numerales 1, 3 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que las alegaciones formuladas por el accionante y su pretensión no corresponden a la esfera constitucional, pues se ha solicitado se deje sin efecto un acto administrativo que debe ser requerido ante la vía contenciosa administrativa." (Sic). **B6) Replica de la Procuraduría General del Estado:** "Que no hay violación de derechos constitucionales, que se declare sin lugar la presente acción de protección". (Sic). **B7) Decisión del Juez de Primer Nivel:** "Habiéndome formado un criterio amplio y suficiente se dicta la sentencia, ser ordena incorporar a los autos los documentos presentados por cada una de las partes procesales han entregado, los profesionales del derecho tienen la obligación de informar adecuadamente, no se ha demostrado la violación del derecho inminente constitucional a la garantía de falta de motivación, seguridad jurídica, derecho al trabajo, se declara sin lugar la presente acción, al amparo de los arts. 42, 1, 3, 4, 5 (...)" (Sic). **C) Análisis.-** El Art. 88 de la CRE establece que: "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." En igual forma, el Art. 39 LOGJCC señala: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena". **C1)** A este tenor, la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, cuando no existiera otro mecanismo por el cual accionarlo y en virtud de la norma constitucional es necesario dejar establecido si existe o no la vulneración de derechos constitucionales por parte de la ATM dentro de la sustanciación del sumario administrativo seguido a la legitimada activa acorde a los artículos antes mencionados. Menciona la accionante, que se han producido una serie de violaciones constitucionales dentro de la sustanciación del expediente administrativo, específicamente, su derecho al debido proceso, seguridad jurídica, derecho al trabajo, y falta de motivación, que concluyó con la resolución que lo destituyó de las filas de la ATM. **C2)** Para tal efecto y de la documentación que reposa en el expediente de primera instancia, en especial, el sumario administrativo, se observa que se ha iniciado un proceso disciplinario en contra de la recurrente debido a unas denuncias presentadas por terceras personas (fs. 59, 60 y 61), producto de lo cual: i.- La Dirección de Información y Asuntos Internos, Héctor Camacho Pauta, elaboró el informe sobre el mal procedimiento de accidente de tránsito por parte de una ACT (agente

civil de tránsito), lo cual se halla contenido en el Informe No. DIAI-063-C-2017 del 29 de mayo de 2017 y remitido al Gerente General de la ATM, Andrés Roche Pesantes (fs. 50-67); informe que a su vez también es remitido al Director de Talento Humano, Alejandro Benalcázar Vimos, en memorando No. EPMTG-DCT-2017-1251 del 2 de junio de 2017, por parte del Director de Control de Tránsito, Luis Lalama Alvarado (fs. 49), con el fin de que se inicie el sumario respectivo a la hoy accionante Yuri Sanabria Cedeño, lo cual se halla a su vez sustentado en el memorando No. EPMTG-DTH-2017-1285 del 5 de junio de 2017 que el Director de Talento Humano remite al Gerente General de la ATM (fs. 47); ii.- Providencia de inicio de sumario administrativo del 6 de junio de 2017 (fs. 46); iii.- Escrito de comparecencia al sumario por parte de la ahora accionante (fs. 38-42); iv.- Providencia de apertura de prueba (fs. 37); v.- Acta de diligencia oral (fs. 21-23); vi.- Providencia final del 1º de agosto de 2017 (14-23) por la cual se sanciona con destitución a la ciudadana Yuri Sanabria Cedeño; y, vii.- Acción de Personal No. 153-DTH-2017 del 18 de julio de 2017 que contiene la sanción de destitución.”

**D) Mecanismos constitucionales y legales.- D1)** La Corte Constitucional, respecto de la naturaleza y procedencia de la acción de protección, estableció: “[...] las garantías jurisdiccionales, específicamente la acción de protección, proceden cuando del proceso se desprenda la vulneración de derechos constitucionales provenientes de un acto de autoridad pública no judicial, vulneración que debe ser declarada por el juez constitucional vía sentencia [...] Así, es claro que la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa.” (Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia No. 001-10-JPO-CC, de 22 diciembre 2010, Caso No. 999-09-JP). Por otro lado, la misma Corte Constitucional, en su más reciente pronunciamiento acerca de la acción de protección, de forma categórica, ha manifestado que: “[...] la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. [...]” (Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana, Cuadernos de Trabajo No. 4, Corte Constitucional, Págs. 117, 118).

**D2)** En la especie se ha indicado con claridad el acto administrativo impugnado, por el cual la legitimada pasiva, cesó en sus funciones (destituyó) a la ciudadana Yuri Sanabria Cedeño, en su calidad de agente civil de tránsito, mediante un procedimiento sumario, argumentando que esta última incurrió en la falta grave prevista en el Art. 48 letra d) de la Ley Orgánica de Servicio Público (en lo posterior LOSEP). Que la legitimada pasiva, señala en su intervención en la audiencia pública que la destitución se dio dentro del marco legal y constitucional, y que cumplen con la seguridad jurídica, debido proceso y motivación necesaria. Finalmente, la ATM, a través de su defensa técnica, sostiene que la acción es improcedente puesto que debió ser reclamado vía apelación en sede administrativa o ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo –vía ordinaria judicial- por tratarse exclusivamente de temas de legalidad, pidiendo que se rechace la presente demanda de acción de protección.

**D3)** Entonces, por un lado se alega que la providencia final y el proceso administrativo que dio paso a dicha resolución vulneran los derechos constitucionales, esto es, seguridad jurídica (Art. 82 CRE), al trabajo (Art. 325 CRE) y al debido proceso (Art. 76 CRE) y falta de motivación (Art. 76.7 letra I, CRE) de la accionante. Por otro lado, se alega que no existe ninguna violación a derecho constitucional alguno por parte de la entidad accionada. Al respecto, el Tribunal, revisados los recaudos procesales hace las siguientes consideraciones: i.- La Carta Suprema de nuestro país, señala con claridad inobjetable que los ciudadanos en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el debido proceso que incluirán varias garantías básicas, entre ellas, la numeral 4 del Art. 76 que señala: “Las pruebas obtenidas o actuadas con violación a la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria”; ii.- De la revisión de los documentos que dieron origen al inicio del sumario administrativo 012-2017, encontramos el informe elaborado por la Dirección de Información y Asuntos Internos (fs. 50-67), en el donde se señala que el origen de dicho informe era para conocer varias denuncias presentadas por ciudadanos en contra de la ex funcionaria Yuri Sanabria Cedeño, contenidos de dichas

22  
Reunidos

denuncias que a la Sala no le interesa, sino más bien, verificar la forma y manera en la que dicha Dirección de la ATM investigó y llegó a las conclusiones y recomendaciones contenidas en dicho informe, recomendaciones que luego fueron puestas tanto al Director de Control de Tránsito, Director de Talento Humano y, finalmente, al Gerente General de la ATM con el fin de que conozca lo investigado e inicie el procedimiento de ley contemplado en la LOSEP; iii.- Entonces, de la revisión de lo actuado por la Dirección de Información y Asuntos Internos, concluyó, principalmente, que: "(...) 4. De acuerdo al protocolo por accidentes de Tránsito la ACT Cód. 0621 Sanabria Cedeño Yuri, no realizó el procedimiento correspondiente como es; el de retener a los vehículos involucrados y trasladarlos al CRV y los conductores a fiscalía para que la autoridad competente determine lo que corresponde según la Ley (...) 7. En el Polígrafo realizado a la ACT Sanabria Yuri, se obtuvo como resultado INTENCIÓN DE ENGAÑO, en las respuestas a las preguntas R1, R3 y R4, lo que significa que las respuestas dadas NO SON CONFIABLES" (Sic). Cabe advertir que en el mismo informe, numeral 9 del acápite C "Verificaciones Realizadas" (fs. 55), la ATM, a través de su departamento de información y asuntos internos, procedió a llevar a cabo a la ahora accionante, la prueba del polígrafo en la que se le realizaron preguntas relativas a las denuncias presentadas y que dieron origen a dicha investigación; iv.- Y lo que es más, luego de las conclusiones y recomendaciones, dicha Dirección remite ese informe a la Dirección de Control de Tránsito para que se tomen las acciones disciplinarias que amerite, informe que luego fue conocido por Talento Humano y el Gerente General, quien finalmente inició el trámite y sancionó con la destitución a dicha agente civil de tránsito, dejándose claramente advertido que dicho informe DIAI-063-C-2017 del 29 de mayo de 2017 sirve de sustento tanto para la providencia de inicio de sumario como para la providencia final que contiene la sanción de destitución; v.- De lo anterior, cabe advertirse, ¿las investigaciones que dieron origen al sumario disciplinario y que forma parte integrante del mismo es violatoria de los derechos de la ahora legitimada activa? ¿Es el polígrafo una prueba legal dentro de nuestra legislación? ¿Esta prueba fue obtenida o actuada con violación a la Constitución y la ley? Respecto a estas interrogantes, este Tribunal considera que dicha prueba no aparece en nuestra legislación procesal como una prueba que acredite la justificación de un hecho sujeto a comprobación, ni en el Código Orgánico General de Procesos, ni en el Código Orgánico Integral Penal ni mucho menos en la LOSEP (norma aplicable en dicha), por lo tanto al no ser una clase de prueba existente, mal puede ser aplicada por ninguna autoridad pública ni privada con el fin de incriminar o juzgar a un ciudadano ecuatoriano, y no solo eso, que aquella prueba ilegal sirva de sustento para iniciar un sumario y destituir a un funcionario público, entonces, se ha impetrado un procedimiento disciplinario violando dicha disposición constitucional que además al ser ejecutada, no solamente es violatoria del debido proceso, sino que además se destruye la garantía constitucional de la seguridad jurídica pues no es aceptable ni admisible desde ningún punto de vista que dentro de un proceso administrativo o judicial ni como actos y diligencias preparatorias para el inicio de dichos procesos administrativos y judiciales se actúe una prueba que es atentatoria a los derechos y garantías constitucionales de todo ciudadano. Finalmente, dicha violación al debido proceso también soslaya el derecho al trabajo toda vez que en virtud de lo anterior se le ha impedido de seguir laborando en dicha institución. **D4)** Visto estos antecedentes, el Tribunal sostiene que: i.- Su misión en este proceso es precautelar los posibles derechos constitucionales que se alegan han sido violentados en contra de la ahora accionante por parte de los funcionarios de la ATM; ii.- Si la ATM, consideraba que existían presunciones en las actuaciones de la agente civil de tránsito en el ejercicio de sus funciones, debió omitir que dentro de las investigaciones y sumario disciplinario se tenga como prueba debida el uso del polígrafo sino más bien centrarse en las pruebas previstas en la ley como la pericial, documental o testimonial. **D5)** Luego de esta violación de derechos que ha encontrado el Tribunal cabe plantearse nuevas interrogantes: ¿Este es el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos vulnerados de la legitimada activa? La respuesta es sí. ¿Acaso se podía en sede administrativa y/o judicial ordinaria proteger y garantizar estos derechos violentados? La respuesta es no. ¿Por qué? Al respecto, la Corte Constitucional, atendiendo la naturaleza y procedencia de la acción de protección, estableció: "[...] las garantías jurisdiccionales, específicamente la

San

acción de protección, proceden cuando del proceso se desprenda la vulneración de derechos constitucionales provenientes de un acto de autoridad pública no judicial, vulneración que debe ser declarada por el juez constitucional vía sentencia [...] Así, es claro que la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente la vía administrativa." (Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia No. 001-10-JPO-CC, de 22 diciembre 2010, Caso No. 999-09-JP). Por otro lado, la misma Corte Constitucional, en su más reciente pronunciamiento acerca de la acción de protección, de forma categórica, ha manifestado que: "[...] la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. [...]" (Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana, Cuadernos de Trabajo No. 4, Corte Constitucional, Págs. 117, 118). Lo hecho por la ATM, al cesar de sus funciones a la ahora accionante, valiéndose de utilizar una prueba indebidamente actuada e ilegal que sirvió de base para el inicio de un sumario que desencadenó en su destitución, evidentemente violan varios de sus derechos constitucionales, pues, aquello significa que todos aquellos derechos que fueron obtenidos en su debida oportunidad como el de acceder al servicio público, su derecho a un debido proceso, la coloca en una inseguridad jurídica ya que se le conculcaron dichos derechos constitucionales legal, dejándola en indefensión, lo cual, a su vez, es concomitante con sus derechos constitucionales al trabajo respecto a su estabilidad laboral. De allí entonces, ante este concurso de violaciones cometidas, es procedente la presente vía constitucional para conocer y resolver sobre sus alegaciones que como ciudadanos tienen la obligación de ser protegidos por la actividad jurisdiccional constitucional. **E) Conclusión.**- En razón del análisis efectuado en los acápites precedentes y en mérito de los recaudos procesales y alegaciones formuladas en la Audiencia Pública de primera instancia, en el caso que nos ocupa, es evidente la existencia de la vulneración de los derechos antes mencionados, derechos constitucionales que deben ponderarse respecto y tomando en cuenta si las personas que acceden a la justicia constitucional no encuentran otra vía que haga expedito dichos derechos dejando de ser vulnerables. Al respecto, la ponderación constitucional se la puede establecer como la valoración o balance que hace una autoridad facultada constitucionalmente para ello (en este caso cualquiera autoridad pública o Juez según el numeral 5 del Art. 11 CRE) respecto de dos normas o principios del mismo rango esto es, constitucional; es decir, toda autoridad al encontrarse frente a un conflicto entre normas constitucionales, está obligada a ponderar, valorar, balancear (o como se lo quiera llamar), cuál de ellas permite una mejor efectividad de los derechos constitucionales, provocando que los mismos no sean coartados sino al contrario, que puedan investir a la ciudadanía de los derechos que se consideran mucho más justos o necesarios. Por lo tanto, no es dable que se imponga la necesidad de impugnar lo actuado por la ATM en la esfera administrativa o judicial ordinaria, por encima de las necesidades vitales propias de los funcionarios públicos que han cumplido con unos de los pasos o fases que comprendieron haber obtenido su derecho a ejercer un cargo público y la forma o manera de desprenderse de ellos. Así, dicha decisión constituye fuente de vulneración al derecho a la igualdad en contra de la servidora pública y, consecuentemente, los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso y al trabajo, alegados por la accionante; situación que genera la procedencia de la presente acción de protección, en observancia a lo prescrito en el numeral 1 del Art. 41 LOGJCC, puesto que esta garantía procede contra 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. **SEXTO: Decisión.**- En razón de estas consideraciones y en calidad de jueces constitucionales, esta Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada, revocando la sentencia subida en grado, declarando la vulneración a los derechos al debido proceso, seguridad jurídica y al trabajo, respectivamente. Como medida de reparación integral se dispone la reincorporación inmediata de la ciudadana Yuri Lorena Sanabria Cedeño

23  
venturas

a su lugar de trabajo como Agente Civil de Tránsito con la remuneración que percibía al momento de producirse la violación de sus derechos constitucionales, debiendo restituirse el pago de los haberes dejados de percibir desde el momento en que se produjo la vulneración de sus derechos constitucionales hasta la fecha efectiva de su reincorporación y cuya determinación de su monto, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa conforme a la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en el numeral 4 de la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN, aprobada por el Pleno de este Organismo el 13 de junio de 2013. Ejecutoriada esta sentencia, se dispone que la Secretaria Relatora remita copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, tal como lo dispone el numeral 5 del Art. 86 CRE en concordancia con el numeral 1 del Art. 25 LOGJCC. Léase y Notifíquese.

PONCE MURILLO NELSON MECIAS  
JUEZ (PONENTE)

TAMA VELASCO GABRIEL  
JUEZ DE SALA ESPECIALIZADA DE CIVIL Y MERCANTIL

RONQUILLO BERMEO SHIRLEY ARACELLY  
JUEZ DE SALA ESPECIALIZADA DE CIVIL Y MERCANTIL



*24  
veinticuatro*

124031091-D11

**RAZON correspondiente al Juicio No. 09359201903132(21505034)**

En Guayaquil, viernes seis de marzo del dos mil veinte, a partir de las nueve horas y cincuenta y dos minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA y VOTO SALVADO que antecede a: SANABRIA CEDEÑO YURI LORENA en el correo electrónico edgar\_exer90@hotmail.com, darioguevara17@hotmail.com, en el casillero electrónico No. 0925817603 del Dr./Ab. EDGAR EXER ZAMBRANO RAMIREZ. AB. ANDRES ROCHE PESANTES, GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA PUBLICA DE TRANSITO MUNICIPAL EP "ATM" en el correo electrónico guido.abad@atm.gob.ec, enriquejijonm@gmail.com, faddul.mosquera@atm.gob.ec, manuel.cucalon@atm.gob.ec; DELEGADO DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el correo electrónico notificacionesDR1@pge.gob.ec. a: LIBRO COPIADOR en su despacho. Certifico:

ELBA DOLORES DE LAS MERCE ANDRADE TERAN  
SECRETARIO

JANETTE.SALAZAR



25  
Sentencias

125098641-DFE

**RAZON correspondiente al Juicio No. 09359201903132(21505034)**

Juicio No. 09359-2019-03132.

Razón: Siento por tal y para los fines de ley, que de la revisión del proceso y Sistema SATJE, se observa que la SENTENCIA de fecha 5 de Marzo del 2020, a las 14h46 y notificada el 6 de Marzo del 2020, a las 09h52 se encuentran ejecutoriadas por el Ministerio de la Ley; así mismo, el proceso es entregado a la Ab. Sonia Espinoza, Ayudante Judicial asignada en la presente causa al Juez Ponente, Dr. Nelson Ponce Murillo, a fin de que proceda con el envío al inferior en los términos legales correspondiente a mas de enviar copias Certificadas a la Corte Constitucional por tratarse de una Accion de Proteccionl.- Lo Certifico.- Guayaquil, Mayo 29 del 2020.-

AB. ELBA ANDRADE TERAN  
SECRETARIA RELATORA  
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL