


Juicio No. 17203-2023-04854

**JUEZ PONENTE: FIGUEROA AGUIRRE CARLOS ALBERTO, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA**  
**AUTOR/A: FIGUEROA AGUIRRE CARLOS ALBERTO**  
**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA, Quito,**  
viernes 26 de enero del 2024, a las 15h17.



**VISTOS:** Avoca conocimiento el Juez Provincial, Dr. Miguel Ángel Narvárez Carvajal, en reemplazo de la Dra. Dilza Muñoz Moreno, según acción de personal No. 00410-DP-17-2024-CC, que rige del 22 de enero de 2024 al 02 de febrero de 2024, misma que se dispone agregar al proceso. En lo principal, el Tribunal Primero de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, conformado por los jueces provinciales, doctores Carlos Figueroa Aguirre (Ponente), Fabián Fabara Gallardo y Miguel Narvárez Carvajal, en atención al estado procesal, dicta la siguiente sentencia:

### 1. Antecedentes procesales

**L.I.** El ciudadano ALFREDO RICARDO PEÑAHERRERA WRIGTH, en calidad de procurador de la compañía Corporación Favorita C.A., deduce acción de protección con medida cautelar en contra de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA), representada por la señora Ana Karina Ramírez Gómez, en calidad de Directora Ejecutiva; y, señora Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, Coordinadora Zonal 4 de la ARCSA, señalando, en lo principal, lo siguiente: "[...] El 8 de mayo de 2023, la Comisión de Inspección del ARCSA, concurrió al establecimiento Supermaxi de Corporación Favorita C. A., ubicado en la Av. Manabí s/n y Cinco de Junio, en la ciudad de Portoviejo, para realizar el control posterior de establecimientos y control post registro nivel - 1 de productos sujetos a control y vigilancia sanitaria [...]. Como resultado de dicha inspección, el organismo de control identificó en la percha 5 del área donde están ubicados los fideos y pastas del referido local comercial, dos cajas del producto (fideos) PASTA EL HUEVO SIN GLUTEN, VARIEDAD: LASAGNE 'SCHAR', con notificación sanitaria No. 17948-ALE-0122, cuyo fabricante es el DR. SCHAR AG/SPA, BOLZANO ITALIA, importado y distribuido por DIBEAL CIA. LTDA, ubicada en el Km. 5.5 Av. Galo Plaza Lasso s/n y Avellana, Quito-Ecuador, que las cajas se encontraban abiertas y dentro de los empaques había plagas (gorgojos) [...]. el 25 de mayo de 2023, a las 14h59, se emitió el Auto Inicial del procedimiento sanitario especial No. ARCSA-CZ4-PSE-2023-44, suscrito por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 del ARCSA, por el posible incumplimiento a lo previsto en el literal e) del artículo 146 de la Ley Orgánica de Salud, cuya sanción podría ser la establecida en el artículo 248, norma que establece: 'Art. 248.-

*Será sancionado con multa de diez salarios básicos unificados del trabajador en general, decomiso y clausura temporal o definitiva del establecimiento 217835389-DFE correspondiente, el incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 42, 49, 137, 140, 141 inciso primero, 146, 164 y 170 de esta Ley'. El 19 de junio de 2023, Corporación Favorita C.A. compareció a la audiencia telemática dentro del procedimiento sancionador, para exponer las acciones realizadas. En esta audiencia se abrió el término de prueba por 6 días [...]. El 4 de julio de 2023, el ARCSA emitió la Resolución No. ARCSA-CZ4-44-PSE-2023-36 suscrita nuevamente por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ('ARCSA'), notificada el 6 de julio de 2023, mediante la cual resolvió: '1. declarar al establecimiento de la Corporación Favorita C.A. ubicado en la calle Av. Manabí s/n Cinco de Junio parroquia Portoviejo, RUC No. 1790016919001, tipo de establecimiento: establecimiento de expendio de productos alimenticios supermercado/comisariato, como responsable del incumplimiento al artículo 146 literal e) de la Ley Orgánica de Salud. 2. Imponer la sanción de multa por USD \$ 4.500 dólares de los Estados Unidos de América y la clausura por 1 día [...]', el 7 de julio de 2023, mi representada interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución No. ARCSA-CZ4-44-PSE-2023-36 de 4 de julio de 2023, a las 10h00, suscrita por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 de la ARCSA, mismo que, mediante resolución del procedimiento administrativo sancionador No. ARCSA-DE-EXP-APEL-2023-174 de 12 de septiembre de 2023, a las 11h28, fue negado ratificando la sanción de multa y clausura [...]'.*

**1.2.** La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, mediante sentencia de fecha lunes 20 de noviembre de 2023, a las 11h38, ha resuelto: *"ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se niega la acción de protección propuesta por el señor ALFREDO RICARDO PEÑAHERRERA WRIGHT, en su calidad de Procurador de la Corporación Favorita C.A., en contra de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria – Dr. Leopoldo Izquieta Pérez (ARCSA) y a la Directora Ejecutiva ANA KARINA RAMIREZ GOMEZ, y MIRELLA STEPHANIE MENDOZA MENDOZA Coordinadora Zonal 4 de la ARCSA., por improcedente; y, por cuanto se verifica que NO existe vulneración de derechos constitucionales [...]"*.

**1.3.** El legitimado activo, en la misma audiencia, han interpuesto recurso de apelación, conforme lo previsto en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el cual ha sido admitido a trámite por el Juez A-quo.

## **2. Jurisdicción y competencia**

Este Tribunal Ad-quem tiene competencia para conocer y resolver el recurso de apelación, de conformidad con lo previsto en los artículos 76.7 literal m), 167 y 178 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE); 24 de la LOGJCC; y, en virtud del sorteo de ley.

-13-  
7002  
-2-  
dos

### 3. Validez procesal

En la sustanciación de la causa se han observado las reglas del debido proceso y las garantías constitucionales, conforme lo previsto en los artículos 75, 76, 168.6 y 169 de la CRE, por lo que se declara su validez.

### 4. Exposiciones de las partes procesales

4.1. En audiencia de primera instancia, la parte accionante, por medio de su defensor, Abg. Daniel Fernández de Córdova Arteaga, en lo principal, manifiesta: *"Mi representada es una compañía legalmente constituida en Ecuador, reconocida a nivel nacional e internacional, como una de las empresas más destacadas del Ecuador. A partir de su constitución ha ejercido su actividad económica bajo diversos formatos y filiales, con más de 70 años de experiencia. Su objeto social es la organización, instalación y administración de almacenes, mercados, supermercados y comercio en general, para la comercialización de toda clase de mercaderías y artículos nacionales y extranjeros, garantizando las condiciones higiénico-sanitarias de todos sus locales y centros de comercio. Antecedentes que motivaron la presente acción de protección: El 8 de mayo de 2023, la Comisión de Inspección del ARCSA, concurrió al establecimiento Supermaxi de Corporación Favorita C. A., ubicado en la Av. Manabí s/n y Cinco de Junio, en la ciudad de Portoviejo, para realizar el control posterior de establecimientos y control post registro nivel -1, de productos sujetos a control y vigilancia sanitaria. Como resultado de dicha inspección, el organismo de control identificó en la percha 5 del área donde están ubicados los fideos y pastas del referido local comercial, dos cajas del producto (fideos) PASTA EL HUEVO SIN GLUTEN, VARIEDAD: LASAGNE "SCHAR", con notificación sanitaria No. 17948-ALE-0122, cuyo fabricante es el DR. SCHAR AG/SPA, BOLZANO ITALIA, importado y distribuido por DIBEAL CIA. LTDA, ubicada en el Km. 5.5 Av. Galo Plaza Lasso s/n y Avellana, Quito-Ecuador. En el informe de inspección se estableció que al interior de las cajas había plagas (gorgojos), por lo que el subadministrador procedió a retirar el producto de la percha. Cabe resaltar que la fecha de caducidad del producto, estas dos cajas estaba vigente. Como consecuencia de la acción de control, ARCSA determinó que el establecimiento SUPERMAXI de Corporación Favorita C.A. incurrió en el procesamiento y manipulación en condiciones no higiénicas, adicionalmente, se observa la presencia de plagas dentro de las cajas del producto. Por tanto, el establecimiento no cumple lo dispuesto en el artículo 146, literal e) de la Ley Orgánica de Salud, norma que establece lo siguiente: 'Art. 146.- En materia de alimentos se prohíbe: [...] e) El procesamiento y manipulación en condiciones no higiénicas'. Posteriormente, el 25 de mayo de 2023, a las 14h59, se emitió el Auto Inicial del procedimiento sanitario especial No. ARCSA-CZ4-PSE-2023-44, suscrito por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 del ARCSA, por el posible incumplimiento a lo previsto en el literal e) del artículo 146 de la Ley Orgánica de Salud, cuya sanción podría ser la establecida en el artículo 248, norma que establece: 'Art. 248.- Será sancionado con multa de diez salarios básicos unificados del trabajador en general, decomiso y clausura temporal o definitiva del establecimiento correspondiente, el incumplimiento a lo dispuesto en los*



artículos 42, 49, 137, 140, 141 inciso primero, 146, 164 y 170 de esta Ley'. El 19 de junio de 2023, Corporación Favorita C.A. compareció a la audiencia telemática dentro del procedimiento sancionador, para exponer las acciones realizadas. En esta audiencia se abrió el término de prueba por 6 días. El 21 de junio de 2023, mi representada remitió el escrito de pruebas con el que se demostró las acciones realizadas para mantener los estándares de calidad como: Retirar de la percha las 2 cajas de productos encontrados en la inspección del ARCSA. El memorando enviado el mismo 8 de mayo de 2023, en el que dispuso la revisión del producto PASTA AL HUEVO SIN GLUTEN VARIEDAD: LASAGNE SCHAR y, de ser el caso, lo retiren de perchas y lo devuelvan. Se realizó un control de plagas en el establecimiento y la limpieza de la percha. El 4 de julio de 2023, el ARCSA emitió la Resolución No. ARCSA-CZ4-44-PSE-2023-36 suscrita nuevamente por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 de la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria ("ARCSA"), notificada el 6 de julio de 2023, mediante la cual resolvió: "1. declarar al establecimiento de la Corporación Favorita C.A. ubicado en la calle Av. Manabí s/n Cinco de Junio parroquia Portoviejo, RUC No. 1790016919001, tipo de establecimiento: establecimiento de expendio de productos alimenticios supermercado/comisariato, como responsable del incumplimiento al artículo 146 literal e) de la Ley Orgánica de Salud. 2. Imponer la sanción de multa por USD \$ 4.500 dólares de los Estados Unidos de América y la clausura por 1 día'. Finalmente, el 7 de julio de 2023, mi representada interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución No. ARCSA-CZ4-44-PSE-2023-36 de 4 de julio de 2023, a las 10h00, suscrita por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 de la ARCSA, mismo que, mediante resolución del procedimiento administrativo sancionador No. ARCSA-DE-EXP-APEL-2023-174 de 12 de septiembre de 2023, a las 11h28, fue negado ratificando la sanción de multa y clausura. En la referida resolución se dispuso que se devuelva el expediente a la Coordinación Zonal 4 del ARCSA con el fin de que se proceda con la ejecución de lo dispuesto en la resolución original [...]". Como acto violatorio de sus derechos constitucionales menciona la Resolución No. ARCSA-CZ4-44-PSE-2023-36 de 4 de julio de 2023, a las 10h00, que resolvió como responsable del incumplimiento al artículo 146 literal e) de la Ley Orgánica de Salud, imponiéndole la multa de USD \$ 4.500 USD y la clausura por 1 día: que se ha violentado el debido proceso por falta de motivación del acto emitido, de conformidad con el artículo 76 numerales 3 y 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador, indispensable para cumplir con la garantía del debido proceso y el derecho a la defensa. Como pretensión solicita se declare la vulneración al derecho constitucional al debido proceso por falta de motivación y de imparcialidad; se deje sin efecto el Resolución No. ARCSA-CZ4-44-PSE-2023-36 de 4 de julio de 2023; se disponga la implementación de la garantía de separación del órgano instructor y el órgano resolutor, con servidores públicos distintos en los procedimientos administrativos sancionadores del ARCSA, con el fin de cumplir los mandatos constitucionales, convencionales y legales.

**4.2.** La parte accionada, AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA DR. LEOPOLDO IZQUIETA PÉREZ y COORDINADORA

0/11-  
cajproc  
- 3 -  
tres

ZONAL 4, por medio del Dr. Axel Wladimir Narváez Cobos, manifiesta: *“Lo que dice la parte accionante es un alegato que ya sabemos en el tema contencioso administrativo. Lo que se trata son de temas técnicos. Se trata de inconformidades del tema procedimental, más que la vulneración de derechos constitucionales. Se ha impugnado la resolución del ARCSA, pero se trata de un tema técnico. Los procesos de ARCSA, son técnicos para garantizar el uso y consumo de productos, para garantizar el consumo a la población humana, y controlar los establecimientos. En ese sentido, si bien es cierto existe el Código Orgánico Administrativo del año 2018 que está vigente sin embargo el COA en sus disposiciones derogatorias no deroga las disposiciones respecto de los procedimientos especiales de la Ley Orgánica de la Salud de los cuales ARCSA basa sus competencias, en ese sentido señor Juez para garantizar el debido proceso se debe revisar los artículos 221 al 235 de la Ley Orgánica de la Salud (LOS), que establece el procedimiento, bajo este antecedente es importante que se conozca según el artículo 221 de la LOS, cómo se puede iniciar el proceso sancionatorio. Se señala como iniciar un proceso sancionatorio, de oficio, a petición de parte por denuncia o por informe. Cuando un técnico de la agencia acude al establecimiento, éste se encarga de verificar que todos los productos que se comercializan cumplan con las normas vigentes, pues el establecimiento es quien debe cumplir. Artículo 145, de la LOS, señala que la responsabilidad no solo es del fabricante, sino que es para toda la línea, para toda la cadena de producción, distribución. Conforme el artículo 221 ibídem, en el presente caso se inicia por informes técnicos, no por voluntad de la autoridad [...]. El Coordinador es quien sanciona, pero no es quien inicia el procedimiento, sino que una vez que llega el informe técnico, el Coordinador dicta el auto inicial, se da la oportunidad para que se pronuncie al respecto, se respeta el derecho a la defensa. Se ha dicho que hay vulneración a la motivación, pues se ha dicho que ARCSA, no ha demostrado las imputaciones que se le ha realizado, pero en esta acción no podemos valorar la prueba, esto se lleva en el Contencioso Administrativo, que si se puede valorar ese tipo de situaciones, entiendo que se le ha sancionado, pero es un tema de la Ley, en el artículo 148, letra e), conforme el artículo 246 de la LOS, por lo que no es facultativo de la autoridad el imponer la sanción. Luego del procedimiento se pasa a resolver, en el presente caso no es aplicable, el COA no deroga los procedimientos especiales de la LOS, en el fondo está la protección a los derechos de la salud, se busca precautelar la salud de la población. No cualquier vulneración de derechos es susceptible de derechos constitucionales, se debe diferenciar del núcleo duro. En el tema de derechos laborales, si no se paga esos derechos, pero no es el núcleo duro de derechos constitucionales sino de justicia ordinaria. No somos legisladores para decir que los procedimientos están bien o mal. La motivación solo se requiere una motivación suficiente. Sobre la multa, se ha dicho que el proceso se ha llevado por Comisario, en realidad quien actúa en el caso es un Coordinador, conforme el artículo 225 de la LOS, es un tema técnico, es parte del alegato. Solicito no se acoja la pretensión del accionante y se archive la causa”.*

## **5. Consideraciones y fundamentos del Tribunal Ad-quem**

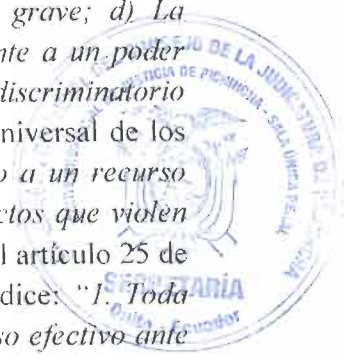
**5.1. Del recurso de apelación.-** El maestro Guillermo Cabanellas define al recurso del modo

siguiente: *"Exposición de queja o agravio contra una resolución o medida, a fin de conseguir su revocación o cambio // Por antonomasia en lo jurídico, y específicamente en lo judicial, recurso que una parte, cuando se considera agraviada o perjudicada por la resolución de un juez o tribunal, eleva a una autoridad orgánica superior; para que, por el nuevo conocimiento de la cuestión debatida, revoque, modifique o anule la resolución apelada".*<sup>[1]</sup> Se trata de un medio de impugnación sustentado en la garantía de la *doble instancia*, previsto en el artículo 86, numeral 3, inciso segundo de la CRE; 24 de la LOGJCC; y, 208.1 del COFJ, cuya competencia corresponde al Tribunal de Alzada.

**5.2. Análisis del caso.-** Conforme enseña la ley y la doctrina, la acción de protección constituye un mecanismo jurisdiccional básico para la protección de derechos fundamentales, entendidos por tales aquellos que constan en la Constitución de la República y tratados internacionales de derechos humanos. Tiene un carácter preferente y sumario a fin de poder alcanzar sus objetivos, tanto cautelares como tutelares, convirtiéndose en un instrumento jurídico válido para todos los ciudadanos que pretenden defenderse de los excesos de la autoridad pública o personas naturales, que en los casos prescritos en la ley, puedan atentar contra los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la República, permitiendo hacer cesar o reparar el daño causado, o impedir que el mismo ocurra. Al respecto, la Constitución de la República, en el artículo 88, establece: *"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 suponga 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 armonía con lo anterior, tenemos el artículo 39 de la LOGJCC, que establece: *"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 habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena"*. El artículo 40 *ibidem*, determina: *"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"*. Finalmente, el artículo 41 del mismo cuerpo legal, señala: *"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 del 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*

-15-  
Zurita  
-4-  
Lutho

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". En materia convencional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 8, establece: "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"; y, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su parte pertinente, dice: "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 por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales". La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que disponer de recursos adecuados dentro del Derecho Interno, significa que la función de esos recursos sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. De ahí la importancia de distinguir si un determinado asunto está inmerso en la esfera de lo constitucional o recae en lo meramente legal. Como bien señala el profesor Juan Montaña Pinto, "para que proceda la acción de protección, la vulneración del derecho necesariamente debe afectar el 'contenido constitucional' del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado [...]".<sup>[2]</sup> También la Corte ha reiterado que en el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia, la misión de los jueces constitucionales que conocen garantías jurisdiccionales no debe limitarse a inadmitir o a declarar la improcedencia de éstas, cuando a su criterio existen otros mecanismos judiciales para la tutela de los derechos, pues su labor es mucho más compleja y profunda, dado que implica distinguir cuando en el caso sometido a su jurisdicción existen vulneraciones a derechos constitucionales, y en caso de existir tales vulneraciones tienen el deber de declararlas y ordenar la reparación integral de los mismos. En virtud de lo anotado, corresponde a este Tribunal realizar el respectivo ejercicio de motivación, que le permita emitir una sentencia ajustada a derecho, para lo cual, dada la naturaleza de la acción, este Tribunal centrará su análisis en la posible vulneración de derechos constitucionales, para lo cual tomará en cuenta la relación de los hechos, la pretensión del legitimado activo constante en su libelo de demanda y los argumentos expuestos por las partes procesales en la respectiva audiencia, lo cual se contrastará con la prueba actuada. Para el efecto, se dilucida lo siguiente: **5.2.1.** La parte accionante controvierte la Resolución No. ARCSA-CZ4-44PSE-2023-36, de fecha 4 de julio de 2023, mediante la cual se impuso la sanción de \$ 4.500,00 USD y clausura del establecimiento por un día. Para el efecto, alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. Al respecto, debemos iniciar señalando que el debido proceso se sustenta en un conjunto de garantías consagradas en el artículo 76 de la CRE, respecto a las cuales, la Corte Constitucional ha dicho que "la legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite. [...] No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio



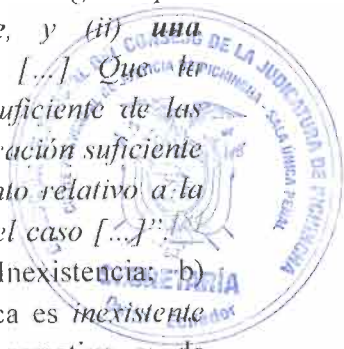
al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho [...]”.[1] En el caso, se alega violación de la garantía de la motivación, invocando para el efecto los numerales 3 y 7 literal l) del artículo 76 de la CRE. Así planteado este primer punto, encontramos que a más de la motivación, también refiere al numeral 3. esto es que nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley como infracción administrativa. Este punto no ha sido desarrollado en los argumentos expuestos por el peticionario, sin embargo, de conformidad a los mismos antecedentes, resulta de claridad meridiana que ha sido sancionado por infringir lo previsto en el artículo 146, literal e) de la Ley Orgánica de la Salud, que textualmente dice: “En materia de alimentos se prohíbe: [...] e) El procesamiento y manipulación en condiciones no higiénicas [...]”, en concordancia con el artículo 248 ibídem, que señala: “Será sancionado con multa de diez salarios básicos unificados del trabajador en general, decomiso y clausura temporal o definitiva del establecimiento correspondiente, el incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 42, 49, 137, 140, 141 inciso primero, 146, 164 y 170 de esta Ley”. Es decir, existe tipificación legal y una sanción previamente establecida, lo que garantiza el debido proceso y consiguientemente se tutela el derecho a la seguridad jurídica. Respecto a la motivación, el artículo 76.7, literal l) de la CRE, 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 [...]”. La Corte Constitucional, sobre la materia, ha dicho: “La motivación implica la explicación ordenada de las razones que llevan a la autoridad - en este caso, la autoridad judicial -, para adoptar determinada decisión. La motivación es la mayor garantía de la juridicidad de la actuación pública en un Estado Constitucional de Derechos como el ecuatoriano”, [4] aspecto igualmente señalado por la Corte IDH, en múltiples fallos, cuando afirma que “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”.[5] o cuando menciona que “la motivación es la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. En este sentido, el deber de motivación es una de las debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso”.[6] Por tanto, una adecuada motivación no conlleva extensión sino precisión en abordar los parámetros señalados, por lo tanto, “la motivación como garantía del debido proceso busca asegurar que las decisiones judiciales y en general, toda resolución de los poderes públicos, a más de enunciar los hechos, las normas y confrontarlos entre sí, sea el resultado de la aplicación de la lógica y argumentación jurídica. En tal razón, la motivación impone al juez el deber de expresar en la sentencia de forma coherente y lógica los motivos de hecho y de derecho que sustentan lo decidido, demostrando la pertinencia de la aplicación de las normas utilizadas [...]”.[7] En este



-16-  
11024  
-3-  
cinco

contexto, la jurisprudencia actual rescata el hecho de "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. Esto quiere decir lo siguiente: [...] 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 [...], debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso [...]".

Agrega que hay tres tipos básicos de deficiencia motivacional: a) Inexistencia; b) Insuficiencia; y c) Apariencia, desarrollando que una argumentación jurídica es *inexistente* cuando la respectiva decisión carece totalmente de fundamentación normativa y de fundamentación fáctica; es *insuficiente* cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia; y, una argumentación jurídica es *aparente* cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de *vicio motivacional*. A su vez, dicho fallo identifica los siguientes tipos de vicio motivacional: 1) Incoherencia; 2) Inatención; 3) Incongruencia; 4) Incomprensibilidad, resaltando que esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada. En el caso que nos ocupa, estos aspectos doctrinarios que también los invoca la demanda, no han sido sustentados con razones o argumentos válidos, menos haberse precisado de qué manera se produjo el vicio motivacional en la Resolución sancionatoria o en la sentencia (conforme se alega en segunda instancia). Revisada la resolución cuestionada, esta fue producto de un proceso sancionatorio a cargo de la Coordinación Zonal 8 de la ARCSA (fs. 17 a 24), la que contiene la identificación del Órgano sancionador, los antecedentes relativos al caso (con detalle de las observaciones realizadas al momento de la inspección del establecimiento y los productos encontrados en mal estado), las condiciones sanitarias, la competencia, el trámite, la legitimación activa e identificación del administrado, la tipificación de la infracción, los argumentos de la parte administrada y pruebas aportadas (derecho a la defensa), etc., hasta llegar a la resolución final, por lo que no hay sustento alguno en la alegación realizada. Si bien se ha dicho que la falta de motivación radica en el hecho de no haberse explicado de qué manera los hallazgos de la inspección del 8 de mayo de 2023 se ajustan a lo dispuesto en el literal e) del artículo 146 de la Ley Orgánica de Salud, aquello resulta ciertamente superfluo y alejado a la resolución, que como se analizó, determina de manera clara los hallazgos y el procedimiento seguido, que a la postre podría ser impugnado en la vía legal correspondiente, pero de ninguna manera es constitutivo de una violación constitucional. Adicional, no corresponde a esta vía dilucidar aspectos de mera legalidad, como cuando se pretende desplazar la responsabilidad al fabricante, tanto más que la misma ley, en el artículo 145, señala que, a más de los productores, también es responsabilidad de expendedores y demás agentes que intervienen en el ciclo de producción – consumo, cumplir las normas establecidas en la ley. En cuanto a la sentencia de primera instancia, la misma cumple los estándares





mencionados en líneas anteriores, enuncia normas y principios, así como la pertinencia de su aplicación al caso en estudio; y, **5.2.2.** También se alega falta de imparcialidad del denominado Órgano *resolutor*, señalando que no se respetó la separación entre el Órgano Instructor y el Órgano encargado de dictar la resolución, *“pues el auto inicial del 25 de mayo de 2023 [...], está suscrito por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 de la ARCOSA y la Resolución No. ARCOSA-CZ4-44-PSE-2023-36 de 4 de julio de 2023, a las 10h00 (acto violatorio de derechos constitucionales, también está suscrita por la Tlga. Mirella Stephanie Mendoza Mendoza, en calidad de Coordinadora Zonal 4 de la ARCOSA”*. Al respecto, el procedimiento para el juzgamiento de esta clase de infracciones deviene de la misma ley, así, el artículo 221 de la LOS, dice: “Las autoridades de salud señaladas en el Capítulo anterior, actuarán de oficio, por denuncia o informe para conocer y sancionar las infracciones señaladas en esta Ley. Las denuncias se presentarán en forma verbal o por escrito”. En concordancia, mediante Decreto Ejecutivo 1290 de 30 de agosto de 2012, Registro Oficial Suplemento 788 del 13 de septiembre de 2012, se crea la Agencia de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, cuyo Decreto se reforma con el No. 544, publicado en el Registro Oficial 428 del 30 de enero de 2015, que el artículo 15, que reorganiza el Ministerio de Salud Pública y como consecuencia transfiere a la ARCOSA la competencia para la imposición de sanciones que, dentro del ámbito de las atribuciones que asume por dicho Decreto, las venían ejerciendo el Ministro de Salud Pública, el Director General de Salud, los directores provinciales de salud y los comisarios de salud. Como consecuencia de esta reorganización, para los asuntos sometidos a vigilancia y control de la Agencia, se otorgó competencia, conforme a sus jurisdicciones, a las máximas autoridades zonales. Por lo tanto, se trata de normativa legal vigente, que precisamente bajo el principio de seguridad jurídica, debe ser observada y acatada. Pero más allá de la normativa a la que hacemos referencia, los hechos referidos por el accionante no tienen sustento procesal alguno, de la revisión de la documentación, encontramos que la solicitud de control data del 8 de mayo de 2023, suscrito por el señor Germán Toapanta Masapanta, Coordinador General Técnico de Vigilancia y Control Posterior; y, el informe No. VCPPE-CZ4-138-2023-327, en el que se hace conocer el control realizado, data del 8 de mayo de 2023, suscrito por la Analista Zonal Erika Tatiana Álvarez Cañarte, dirigido a la Tecnóloga Mirella Stephanie Mendoza, Coordinadora Zonal, luego de lo cual, se debe seguir el procedimiento ya señalado. Consiguientemente, la acción resulta improcedente, al tenor de lo previsto en el artículo 42 de la LOGJCC, que establece: *“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que exista 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 [...].”*

## 6. Decisión

Bajo la motivación que antecede, este Tribunal Ad-quem, **ADMINISTRANDO JUSTICIA,**

-17-  
diez y  
siete  
-6-  
seis

**EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve desechar el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo y **CONFIRMAR** la sentencia venida en grado, en todas sus partes. De conformidad con lo previsto en los artículos 86 numeral 5 de la CRE y 25 de la LOGJCC, una vez ejecutoriada esta sentencia remítase copia de la misma a la Corte Constitucional para los fines de ley. En estricta observancia de los principios de celeridad y debida diligencia en los procesos de administración de justicia consagrados en los artículos 169 y 172 numeral 2 de la CRE, una vez ejecutoriada esta sentencia devuélvase inmediatamente el proceso a la Unidad Judicial de origen, para los fines legales pertinentes.

**NOTÍFIQUESE.-**



1. *Guillermo Cabanellas de Torres. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual" (Buenos Aires, Editorial Heliasta, 2009), I: 350.*
2. *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, Artículo "Aproximación a los elementos básicos de la Acción de Protección", T.2, Corte Constitucional.*
3. *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 546-12-EP/20.*
4. *Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 020-13-SEP-CC, caso No. 0563-12-EP, de fecha 30 de mayo del 2013.*
5. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso María Ruggeri Cova y otros contra la República Bolivariana de Venezuela.*
6. *Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Melba Suárez vs Ecuador, 21 de mayo del 2013.*
7. *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 240-15-SEP-CC, caso No. 0679-14-EP, 22 de julio del 2015.*
8. *Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, caso No. 1158-17-EP, 20 de octubre de 2021.*

**FIGUEROA AGUIRRE CARLOS ALBERTO**

**JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE  
PICHINCHA(PONENTE)**



**NARVAEZ CARVAJAL MIGUEL ANGEL**  
**JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA**

**FABARA GALLARDO FABIAN PLINIO**  
**JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA**

**FUNCIÓN JUDICIAL**  
DOCUMENTO FIRMADO  
ELECTRÓNICAMENTE  
Firmado por  
**MIGUEL ANGEL  
NARVAEZ  
CARVAJAL**  
C=EC  
L=QUITO  
CI  
**1707713580**

**FUNCIÓN JUDICIAL**  
DOCUMENTO FIRMADO  
ELECTRÓNICAMENTE  
Firmado por  
**FABIAN PLINIO  
EFRAIN FABARA  
GALLARDO**  
C=EC  
L=QUITO  
CI  
**0501387104**

**FUNCIÓN JUDICIAL**  
DOCUMENTO FIRMADO  
ELECTRÓNICAMENTE  
Firmado por  
**MIGUEL ANGEL  
NARVAEZ  
CARVAJAL**  
C=EC  
L=QUITO  
CI  
**1707713580**

## FUNCIÓN JUDICIAL



222825738-DFE

-18-  
divey  
2020  
-7  
siek

En Quito, viernes veinte y seis de enero del dos mil veinte y cuatro, a partir de las diecisiete horas y diecisiete minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA – DR. LEOPOLDO IZQUIETA PEREZ en el correo electrónico ana.ramirez@controlsanitario.gob.ec, ana.ramirez@controlsanitario.gob.ec, jhon.escobar@controlsanitario.gob.ec, melissa.vega@controlsanitario.gob.ec, genesis.cochea@controlsanitario.gob.ec, axel.narvaez2408@controlsanitario.gob.ec. AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA – DR. LEOPOLDO IZQUIETA PEREZ en el casillero electrónico No.0802834713 correo electrónico ronalaray6@gmail.com, ronalaray@controlsanitario.gob.ec. del Dr./Ab. RONAL ARAY MUÑOZ; AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA SANITARIA – DR. LEOPOLDO IZQUIETA PEREZ en el casillero electrónico No.0930278072 correo electrónico abgnarvaezc@gmail.com, ronalaray@controlsanitario.gob.ec, axel.narvaez@controlsanitario.gob.ec. del Dr./Ab. AXEL WLADIMIR NARVÁEZ COBOS; CORPORACION FAVORITA C.A. en el casillero electrónico No.0103353199 correo electrónico danielcfordova@gmail.com. del Dr./Ab. FERNÁNDEZ DE CÓRDOVA ARTEAGA DANIEL ALEJ.; CORPORACION FAVORITA C.A. en el casillero electrónico No.1714040670 correo electrónico jaimevillacreses@hotmail.com, dfdecordova@lexvalor.com, jvillacreses@lexvalor.com. del Dr./Ab. JAIME ANDRÉS VILLACRESES VALLE; DEFENSORIA PUBLICA CONSTITUCIONAL, en el casillero No.61 en el correo electrónico mjballesteros@defensoria.gob.ec, wbenavidesquintana@gmail.com. DEFENSORIA PUBLICA PENAL en el casillero No.5711 en el correo electrónico boletaspichincha@defensoria.gob.ec, defensoriajudicial@defensoria.gob.ec, defensadeoficio@defensoria.gob.ec, jmogrovejo@defensoria.gob.ec. DIRECTORA EJECUTIVA ANA KARINA RAMIREZ GOMEZ ARCSA en el correo electrónico axel.narvaez2408@controlsanitario.gob.ec, ana.ramirez@controlsanitario.gob.ec. DIRECTORA EJECUTIVA ANA KARINA RAMIREZ GOMEZ ARCSA en el casillero electrónico No.0930278072 correo electrónico abgnarvaezc@gmail.com. axel.narvaez@controlsanitario.gob.ec. del Dr./Ab. AXEL WLADIMIR NARVÁEZ COBOS; MIRELLA STEPHANIE MENDOZA MENDOZA COORDINADORA ZONAL 4 DE LA ARCSA en el correo electrónico jhon.escobar@controlsanitario.gob.ec, hjalmar.cruz@controlsanitario.gob.ec, melissa.vega@controlsanitario.gob.ec, mariuxi.jimenez@controlsanitario.gob.ec, genesis.cochea@controlsanitario.gob.ec, lourdes.torres@controlsanitario.gob.ec, axel.narvaez2408@controlsanitario.gob.ec, ana.ramirez@controlsanitario.gob.ec. PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.1200, en el casillero electrónico No.00417010002 correo electrónico fj-pichincha@pge.gob.ec. del Dr./Ab. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO - PICHINCHA - QUITO - 0002; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.1200, en el casillero



electrónico No.00417010004 correo electrónico fj-pichincha@pge.gob.ec, rodurango@pge.gob.ec, secretaria\_general@pge.gob.ec, alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec, marco.proanio@pge.gob.ec, clescanao@pge.gob.ec, jpmunizaga@pge.gob.ec. del Dr./Ab. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO - PICHINCHA - QUITO - 0004; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.1200, en el casillero electrónico No.00417010008 correo electrónico fj-pichincha@pge.gob.ec. del Dr./Ab. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO - PICHINCHA - QUITO - 0008; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.1200, en el casillero electrónico No.00417010009 correo electrónico notificaciones-constitucional@pge.gob.ec, secretaria\_general@pge.gob.ec. del Dr./Ab. Procuraduría General del Estado - Delegación Provincial de Pichincha - Constitucional - Quito; Certifico:

**MOYA BERNI MARCELA FERNANDA**

**SECRETARIA**





Juicio No. 17203-2023-04854

**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. Quito,**

viernes 26 de enero del 2024, a las 17h19.

RAZÓN.- Siento por tal que, a fin de precautelar los derechos fundamentales como la integridad, la vida y la salud de los usuarios, abogados y operadores de justicia, la SENTENCIA que antecede, se notifica en esta fecha únicamente a través de los correos y casilleros electrónicos señalados a las partes procesales, y no a los casilleros físicos que anteceden; por lo que, con fundamento en el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 86 numeral 2 literal d) de la Constitución, la notificación se la realiza a través de los medios informáticos. Se deja debida constancia de que ha sido autorizada la notificación de la presente sentencia, por los Doctores Carlos Figueroa (Ponente), Fabián Fabara y Miguel Narváez en reemplazo de la Dra. Dilza Muñoz, Jueces integrantes del Tribunal de Alzada. Certifico.-



**MOYA BERNI MARCELA FERNANDA**

**SECRETARIA**

SECRETARÍA  
CORTA MUNICIPAL DE JUST.







- x  
veit  
-9-  
nial

Juicio No. 17203-2023-04854

**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.** Quito, viernes 2 de febrero del 2024, a las 08h56.

RAZÓN: Siento por tal, que en esta fecha se dejó copia de la SENTENCIA que antecede, cuya impresión se hace a partir del formato PDF constante en el sistema SATJE que ha sido firmada de manera electrónica por los señores Jueces miembros del Tribunal y por la suscrita secretaria que certifica, para el libro copiador de autos y sentencias que mantiene esta Sala. Certifico. Quito, 1 de febrero del 2024.

**MOYA BERNI MARCELA FERNANDA**

**SECRETARIA**





*[Handwritten signature]*



-21-  
veintey  
-10-  
diez

Juicio No. 17203-2023-04854

**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.** Quito, viernes 2 de febrero del 2024, a las 10h35.

RAZON: Siento por tal, para los fines legales pertinentes, que la SENTENCIA que antecede, dictada en la Acción de Protección No. 17203-2023-04854 por el Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, se encuentra ejecutoriada, por el ministerio de la ley. CERTIFICO. Quito D.M., 2 de febrero del 2024.

**MOYA BERNI MARCELA FERNANDA**

**SECRETARIA**





Juicio No. 17203-2023-04854

**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA.** Quito, viernes 2 de febrero del 2024, a las 10h50.

RAZÓN: Siento por tal y para los fines legales consiguientes que las diez (10) fotocopias que anteceden son iguales a sus originales que reposan en la instancia de segundo nivel, que han sido firmadas electrónicamente y bajadas del sistema e-SATJE, tomadas de la **ACCION DE PROTECCIÓN No. 17203-2023-04854**, seguida por la Corporación Favorita C.A., en contra de la Coordinadora Zonal 4 de la ARCSA, Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria y otro, a las que me remitiré en el caso de ser necesario. Quito, 2 de febrero del 2024. Certifico.

**MOYA BERNI MARCELA FERNANDA**

**SECRETARIA**



