



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

Juicio No: 06335202301873

Casillero Judicial No: 0  
Casillero Judicial Electrónico No: 0  
kriz001@live.com.mx, kriz001@live.om.mx, liderpatrocinio@gadmriobamba.gob.ec,  
orozcocr@gadmriobamba.gob.ec

Fecha: martes 06 de junio del 2023

A: GOBIERNO AUTONOMO DESENTRALIZADO CANTONAL DE RIOBAMBA. (GAD RIOBAMBA)  
REPRESWNTADA JUDICIALMENTE POR SU ALCALDE Y PROCURADOR SINDICO.

Dr/Ab.:

**UNIDAD JUDICIAL CIVIL CON SEDE EN EL CANTÓN RIOBAMBA**

En el Juicio Especial No. 06335202301873 , hay lo siguiente:

**VISTOS: I. ANTECEDENTES.-** La accionante Miriam Lucia Novillo Heredia, comparece ante el órgano jurisdiccional y presenta la acción de protección constitucional de sus derechos al amparo del Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), por considerar la existencia de un acto violatorio de sus derechos constitucionales, que se subsume al Memorando GADMR-GTH-2023-0335-M, de fecha 27 de abril de 2023, emitida por el Ab. Jorge Luis Zambrano, Director de Gestión de Talento Humano y Desarrollo Institucional del GAD RIOBAMBA, en el cual se le ha sancionado con multa de 10% de la remuneración, tomando como antecedente un proceso administrativo en su contra; en los cuales indica que se habría vulnerado su derecho constitucional, al debido proceso en garantía del derecho a la defensa expresamente en el Art. 76.7 letra a y b de la Constitución de la República del Ecuador, solicitando se declare la vulneración de los derechos indicados.

**II. ADMISIÓN.** Con fecha 16 de mayo del 2023, se admitió a trámite la presente acción, una vez que se calificó la misma, en consideración a lo expuesto se convocó para el 19 de mayo del 2023, a las 10h00, a efecto que tenga lugar la referida audiencia constitucional de acción de protección.

**III. COMPETENCIA.** La competencia de esta Judicatura se encuentra legalmente justificada conforme a lo prescrito por los Arts. 86 y 88 de la Constitución de la República del Ecuador, en relación al Art. 7, 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, más el sorteo de ley constante de fs. 17 del expediente.

**IV. VALIDEZ PROCESAL.** De conformidad con los Arts. 75, 76, 168; y, 169 de la Constitución de la República del Ecuador, y por haberse verificado su cumplimiento, se declara la validez procesal por observarse las garantías del debido proceso

constitucional.

## **V. AUDIENCIA ORAL PÚBLICA PARA CONOCER LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN.**

**5.1. EXPOSICIÓN DE LA LEGITIMADA ACTIVA.**- Inicialmente el Abogado Santamaria Salazar Alexis en representación de su defendida indicó que: No obstante la violación de derechos humanos es grave, porque la violación de derechos humanos afecta a la sociedad entera, no solamente al destinatario de la agresión; el GAD de Riobamba inició un proceso interno administrativo, técnicamente el proceso disciplinario; se inició el proceso y dentro del desarrollo, como corresponde se le corrió traslado a mi cliente Miriam Novillo para que ejerza la acción justificante, para que ejerza la defensa, como corresponde a todo tipo de procesos, hasta ahí muy bien; pero resulta que inicialmente para empezar le dan 24 horas para que conteste, cuando lo apropiado es tres días, eso dispone la administración interna, de ahí corre una primera violación procesal; así mismo, mi defendida presentó un escrito de justificación, entendiéndose de contradicción de defensa y de proposición de prueba, como efectivamente aconteció por ser la fase procesal correspondiente; recordemos que el debido proceso por irradiación tiene que observarse todo tipo de procesos y procedimientos varios, por principio de prueba, primero tuvo que ser admitida, no se hizo; segundo tuvo que ser producida, una vez admitida o calificada y finalmente tuvo que ser valorada, pero esto no aconteció pues jamás el GAD de Riobamba siquiera consideró el escrito de prueba presentado por mi patrocinada; en estas circunstancias emitió la resolución sancionatoria, valga recalcar, aunque no es preciso para esta sede impugnatoria, sede constitucional, el motivo siquiera de iniciación del proceso disciplinario, en todo caso fue por atribución de faltas de puntualidad, bueno no viene al caso pero fue por eso, atrasos en definitiva, entonces ante eso se defendió, presentó prueba pero nunca fue considerada, tampoco es importante si la prueba justificaba o no el hecho, lo que importa es para esta impugnación constitucional es que no fue considerada. Allende la razón, o sin razón de la proposición de la defensa y de la proposición de la prueba, sin embargo se emitió una resolución sancionando a mi representada sin ni siquiera hacer alusión a la prueba ni al escrito de defensa, de esta manera queda en evidencia, es patente la transgresión, la vulneración constitucional del derecho a la defensa, que aplica a todos los procesos que se desarrolla en el Ecuador por mandato constitucional, saltando en evidente esta violación de derechos constitucionales, se deriva el derecho constitucional al proceso debido, esta evidentemente vulnerado, motivo por el cual ratificamos nuestra pretensión, que se declare la violación del derecho a la defensa de procesamiento y se deje sin valor, sin efecto, la sanción impuesta a mi patrocinada la legitimada activa. Continuando con la defensa de la accionante el Dr. Henry Endara, ha manifestado lo siguiente: En el documento que estamos cuestionando, esto es, que determina la sanción pecuniaria del 10% y que obra de fojas 6 hasta fojas 9, constan varias inconsistencias, obviamente por el ánimo de causarle daño, ¿cuáles son las inconsistencias? primero el nombre, hace constar con Lucía cuando el nombre que es Miriam Lucía, luego de eso dicen que le han dado tres días para que conteste a la defensa, cuando le dan en 24 horas para que conteste a la defensa y mi cliente contesta a fojas 4 y 5 ella da contestación al escrito que le dan dentro de las 24 horas, ellos hacen constar que le han dado tres días, lo cual es mentira, desapegado

totalmente de la verdad; luego como es de su conocimiento en los asuntos administrativos es un proceso sistemático que va de menos a más, en función de que cuando son las faltas repetitivas se va sancionado administrativamente, ¿Cuál este proceso? Es una escalera, empieza por una amonestación verbal, cuando ya reincide, hay una amonestación escrita, vuelve a reincidir, viene el 10 por ciento de sueldo y luego vienen el tema de sumarios disciplinarios, etc.; para hacer constar esta multa del 10% jamás hace alusión a ninguna amonestación verbal, es decir saltándose los pasos con el ánimo de hacer daño, en una persecución laboral, es decir jamás se le ha notificado con ninguna amonestación verbal ni tampoco fue objeto de ninguna amonestación verbal; obviamente la violación al derecho a la defensa, al debido proceso es evidente y flagrante en este caso, ratificándonos en el pedido que se deje insubsistente la multa; para terminar hacen constar en el considerando tercero del escrito de sanción, que ha sido sancionado en rebeldía, en donde está la rebeldía, cuando acompañamos el documento en el cual nuestra clienta contesta, justifica, se apoya y en una violación al derecho al debido proceso, contradicción y de congruencia toman en cuenta ese documento que contesto, y dicen no ha presentado nada que justifique el cometimiento de la falta disciplinario, razón por la cual continua el proceso en rebeldía. Indican que el escrito de prueba es el que consta a fojas 4 y 5

**5.2. EXPOSICION DE LA PARTE DEMANDADA.- GAD MUNICIPAL.-** El Abogado Cristian Orozco indica: El numeral 1 del artículo 83 de la Constitución de la República, establece que todos los ciudadanos debemos acatar la Constitución, la ley y las decisiones de autoridad pública competente; esto aquello trasladado a los servidores públicos lo encontramos en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público y entre esas obligaciones está especialmente la de cumplir la Constitución, la ley, reglamentos y demás disposiciones expedidas de acuerdo con la ley y efectivamente ante su incumplimiento previenen las sanciones correspondientes; la LOSEP en el artículo 42 letra a sanciona las infracciones leves entre esas infracciones leves están el incumplimiento de los horarios de trabajo durante las jornadas laborales, sin embargo para hacer efectivo aplicando estas disposiciones el artículo 79 del reglamento a la LOSEP establece que las administraciones de talento humano deben emitir su reglamentos internos y efectivamente el GAD municipal a través de resolución administrativa número 2015 186-SEC emitió el reglamento interno de administración de talento humano de los servidores y servidores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Riobamba regidos por la Ley Orgánica de Servicio Público, en este cuerpo normativo se regulan todas aquellas acciones u omisiones y también las sanciones, procedimientos y supuestos detallados en la Ley Orgánica de Servicio Público y en el artículo 24 establece: si por fuerza mayor u otra causa justa las o los servidores no pudieran registrar su asistencia o cuando el registro determine que llegó atrasada o atrasado o salió antes del horario establecido en atención a su legítimo derecho a la defensa consagrada en el artículo 76 de la Constitución deberán justificar los motivos por escrito ante la dirección de gestión de talento humano o a quién hiciera sus veces, con copia su jefe inmediato en el término de 24 horas de ocurrir a dicha falta, igualmente en el artículo 44 establece en los casos de inasistencia, atraso, injustificado o no registro de asistencia de las y los servidores, sin perjuicio de las sanciones administrativas que se le imponga se le descontará la parte correspondiente a los días de vacaciones

conforme lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público; el artículo 45 dice para aplicar la sanción correspondiente a las o los servidores que no dieron cumplimiento a su legítimo derecho a la defensa estipulada en el artículo 24 del presente reglamento por atrasos injustificados y falta del registro de asistencia en el dispositivo electrónico o en la forma establecida para el efecto se aplicará la amonestación que corresponda y con respecto a la infracción o sanción le encontramos en el artículo 49 y establece la sanción pecuniaria del 10% de remuneración, cuándo en el transcurso de un mes calendario se atrasen más de 40 minutos se aplicará la sanción del 10% de remuneración, esto lo dice el reglamento interno del GAD municipal del cantón Riobamba, ahora refiriéndome al caso en concreto, hubo un reporte en el que se determinó que la hoy accionante había incumplido con 67 minutos de atraso motivo por el cual se inició el procedimiento correspondiente, efectivamente presentó una justificación indicando lo que ya decía el reglamento, primero asumiendo su responsabilidad, porque aceptó que se había atrasado, incluso incorpora el cuadro de los atrasos, aceptando la responsabilidad del incumplimiento sobre los horarios de trabajo y solicita lo que decía el reglamento, que se le descuente de sus vacaciones, entonces ella como servidora pública debía conocer el contenido de este reglamento y en las 24 horas de ocurrido el hecho debía poner en conocimiento de la Dirección de Talento Humano, por tal motivo la dirección de talento humano emitió la resolución imponiéndole la sanción del 10% de la remuneración, por haberse atrasado más de 67 minutos dentro de un mes, conforme lo determina el artículo 49 de la resolución antes invocada; ahora todas las alegaciones que se han realizado versan sobre errores de carácter legal considerando que el artículo 99 del Código Orgánico Administrativo establece cuáles son los requisitos del acto administrativo: competencia, objeto, voluntad, procedimiento; en ese escenario todo se han hecho relativos al procedimiento, cabe recordar que los actos administrativos tienen vicios de nulidad, los cuales están consagrados en el artículo 105 y precisamente en el numeral 1 que el acto sea contrario a la Constitución o a la ley y en ese caso efectivamente no es una cuestión de vulneración de derechos constitucionales y en todo caso, en el supuesto hipotético que sea afirmativo las alegaciones no obedecen a la dimensión constitucional sino únicamente a la dimensión legal del derecho aparentemente vulnerado; al respecto señor juez la sentencia 001-16-PJO-CC emitido por la Corte Constitucional en el párrafo 61 y 62 dice la Constitución de la República, cuando al referirse al sistema procesal la misma que constituye un medio para la realización de la justicia por lo tanto la justicia ordinaria debe ser entendida como una verdadera garantía que permite la vigencia de los derechos de las personas en general y en especial del derecho controvertido, en el párrafo 62 dice: al consagrar la existencia de la jurisdicción constitucional no genera una propuesta de reemplazo a la justicia ordinaria por parte de las garantías jurisdiccionales con la consecuente ordinarización de la justicia constitucional, lo que implica un tema de reemplazo a las garantías de las que consagran los derechos constitucionales, por lo tanto señor juez al existir únicamente alegaciones de carácter eminentemente que afectan a la dimensión legal y no constitucional, existiendo la vía adecuada y no existir vulneración al derecho constitucional, por cuanto todo el procedimiento está descrito en la resolución emitida por el Gad municipal del cantón Riobamba e incluso señor juez, existen recursos administrativos los cuales tampoco fueron activados por la

accionada, entonces no podemos hablar de violación de constitucional si todo está consagrado en la norma, por lo que únicamente afecta en la dimensión legal y no constitucional, por lo tanto las alegaciones únicamente se sitúan en los numerales 1 del artículo 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir no existe vulneración a ningún derecho constitucional por lo tanto solicito se declare sin lugar la presente acción de protección.

**5.3. REPLICA DE LA PARTE ACCIONANTE:** La contraparte ha hecho referencia al reglamento, eso no es el debate, estamos des conceptualizando, el debate se está refiriendo al derecho a la defensa, no se permitido a mi defendida, exponer su derecho a la contradicción y a la defensa, más allá de que se presentó el escrito pertinente, no se consideraron sus defensas ni sus pruebas, ese es el motivo de impugnación; de que si hubo atrasos o no hubo atrasos eso no está en debate; el punto es la violación al derecho a la defensa no más, también ha hecho referencia aspecto de legalidad; el derecho a la defensa consagrado en el artículo 76.7 y las letras correspondientes de la constitución, es el único derecho absoluto, tiene esa trascendencia, no puede ser tocado, tiene esa trascendencia; con respecto a la procedencia de esta vía constitucional, se ha hecho referencia a una sentencia, pero no ha leído todo, solo ha dicho la primera parte, en adelante esa misma sentencia y no sola esa, hay abundante jurisprudencia homogénea, que indicia que no todos los aspectos sometidos a jurisdicción constitucional, se involucran en jurisdicción constitucional y pueden obviar la ordinarización del proceso, pero más adelante esa sentencia dice finalmente, que en el ejercicio argumentativo motivacional, si el caso corresponde al ejercicio constitucional, hemos planteado que hay una violación a la contradicción establecido en el artículo 76 de la Constitución(...)

**5.4 CONTRAREPLICA POR PARTE DEL GAD MUNICIPAL.-** La nueva sentencia de la motivación se debe cumplir con una fundamentación fáctica y una fundamentación jurídica suficiente, lo mismo debemos cumplir nosotros cuando exponemos en una acción de protección, tanto hacer una fundamentación de hechos, como en la fundamentación jurídica, de la réplica que escuchado, no existe ninguna fundamentación jurídica solo de hecho, yo lo hecho en base a un reglamento emito por prerrogativa emitida por la LOSEP, hecho referencia que existe un término para justificar sus atrasos y esta normado, también he dicho que existe la norma que establece la tipificación de la infracción y la sanción, entonces, primeramente yo no estoy mintiéndole porque le estoy dando medio documentales, tampoco estoy induciendo al error, ya que he traído jurisprudencia de la Corte Constitucional y he leído la parte pertinente que hace mención a mi alegación y eso no es mentir, es sustentar una teoría; hecho referencia a todo el contexto historio, porque se debe comprender de donde provienen los hechos, como se suscitó el procedimiento y no es no tenga que ver con el procedimiento constitucional y a esta garantía, si tiene que ver y se debe conocer, y es por esto que hecho referencia a los hechos que precedieron a la resolución de determinación de responsabilidad disciplinaria, por haberse atrasado más de 67 minutos, además queda evidenciado cual es el procedimiento y nuevamente ratifico lo que ya había manifestado, únicamente hacen referencia a errores en el procedimiento como el nombre, como que se le dio 24 y 3 días, por eso mismo he referido que los actos administrativos tiene elementos y requisitos de valides, entre ellos está el procedimiento, pero a través de un garantía constitucional no se puede impugnar un acto administrativo por

los requisitos de procedimiento y el COAD establece que los vicios de nulidad y estos no se los solventa a través de una acción de protección sino ante los órganos jurisdiccionales competentes y no ante la justicia constitucional. Por lo que al haberse probado que no existe vulneración de derechos constitucionales, solicito que se declare sin lugar la presente acción de protección

**5.5 DERECHO A LA ULTIMA INTERVENCION.-** Decir que no se ha presentado prueba es mentira, está la documentación obrante de fojas 4 y 3, el cuadro de asistencia que hemos presentado, determina algo más, de que mi clientela siempre trabajo mucho tiempo más allá sin cobrar horas extras, y hemos acudido a la vía constitucional para salvaguardar los derechos constitucionales de mi defendida que es mujer y que lastimosamente le violentan los derechos.

#### **VI. PRESENTACIÓN DE PRUEBAS.**

Con fundamento en el Art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentaron los siguientes medios probatorios:

##### **6.1. LEGITIMADA ACTIVA.**

- Memorando GADMR-GTH-2023-0335-M de fecha 27 de abril del 2023 (fj. 6)
- Memorando 2023-0285-DGTH de fecha 31 de marzo del 2023 (fj. 12-13)
- Escrito de fecha 05 de abril del 2023, con fe de recibido de fecha 05 de abril del 2023 (fojas 4-5)

##### **6.2.- LEGITIMADA PASIVA.-**

###### **Consejo de la Judicatura.-**

- Copias certificadas Resolución administrativa N.- 2015-0186-SEC de fojas 29 a 44

**Procuraduría General del Estado.-** NO presenta ni anuncia prueba

**VII. PETICION CONCRETA.-** La accionante solicitó que se acepte la acción de protección planteada que se declare la violación del derecho constitucional de defensa y que se deje sin efecto el la resolución que contiene la amonestación pecuniaria del 10% (Memorando GADMR-GTH-2023-0335-M de fecha 27 de abril del 2023) emitido por el Ab. Jorge Luis Zambrano Segovia, Director General de Gestión de Talento Humano y desarrollo Institucional

**VIII. QUIÉN PUEDE PLANTEAR UNA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.** Son titulares de la acción de protección, y por tanto puede ser ejercida por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo; vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales y por el Defensor del Pueblo.

#### **IX. DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS POR LA ACCIONANTE.-**

En el caso sub judice, la legitimada activa ha enumerado de manera general la violación del derecho constitucional a la defensa; no obstante, ha indicado de manera insistente en la audiencia que cuando se le ha iniciado el procedimiento administrativo únicamente se le ha otorgado un día para contestar y justificar, cuando en la realidad son tres días (Art. 76.7 b -*Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa*); así como también alegado que el escrito de contestación y prueba no ha sido considerado (Art. 76.7 c *Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones*); adicionalmente ha hecho mención a inconsistencias con respecto a la resolución de fecha 27 de abril del 2023, que consta en el memorando en el cual se le impone la sanción del 10%; por lo que

este juzgador en base al principio IURA NOVIT CURIA, también analizara con respecto a la MOTIVACION consagrada en el artículo 76.7 letra I (Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas...)

**9.1.- PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA DEFENSA / CONTAR CON EL TIEMPO PARA LA PREPARACION DE SU DEFENSA:** Con relación a que únicamente se le ha conferido el término de 24 horas y mas no el término de tres días, para que justifique sus atrasos a la jornada laboral, y que fue base para la sanción impuesta en la resolución impugnada mediante esta acción, se hace las siguientes consideraciones.

**9.1.1.** La Corte Constitucional en su sentencia **No. 1977-14-EP/20** de 28 de octubre de 2020, **CASO No. 1977-14-EP, específicamente en el párrafo 18, ha señalado que:** *“Al respecto, la accionante considera que la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente porque, además de sostener que no se debían realizar sumarios administrativos por la imputación de faltas disciplinarias leves, el tribunal no señala cuál era el tipo de procedimiento administrativo (distinto al sumario administrativo) aplicable al caso. En opinión de esta Corte, el razonamiento de la accionante presupone erróneamente que todos los procedimientos administrativos son nominados, es decir, están sujetos a un trámite configurado expresamente por la ley. Sin embargo, en algunos casos no existe tal configuración legal y, por lo tanto, el procedimiento es innominado, supuesto en el que solo resultan aplicables las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías. Tal cosa ocurre en el presente caso, por lo que la sentencia impugnada mal podía señalar un tipo de procedimiento, distinto al sumario administrativo, que fuera aplicable; sencillamente, porque para las faltas leves no hay un procedimiento nominado”*

**9.1.2.-** Por lo queda establecido sobre la diferencia entre los procedimientos administrativos nominados, sujetos a un trámite establecido expresamente por la ley, en los que, entiende el infrascrito operador de justicia, que se incluyen a los sumarios administrativos; y, los procedimientos administrativos innominados, que no tienen un trámite configurado expresamente en la ley, en los que, solamente se debe verificar que se apliquen las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías.

**9.1.3.-** De igual forma, el artículo 42 numeral 7 del COA habla de los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora; y, el numeral 8, se refiere a los procedimientos disciplinarios, lo que deja entrever que existen dos tipos de procesos, uno el proceso administrativo sancionador y otro el proceso disciplinario, siendo el primero, parte de aquellos procesos administrativos nominados al encontrarse expresamente regulado en el COA y el segundo parte de los llamados procesos innominados, al no tener un trámite de configuración legal.

**9.1.4.-** En el caso sub judice, si bien se trata de una falta catalogada como leve, de conformidad al artículo 42 de la Ley Orgánica de Servicio Público, ya que por su naturaleza no perjudican gravemente el desarrollo normal y el desenvolvimiento del servicio público, estaríamos frente a un procedimiento innominado, sujeto a que se apliquen las reglas generales de todo procedimiento administrativo y el derecho al debido proceso, con sus múltiples garantías, ya que ni el referido cuerpo legal ni su reglamento, tiene una configuración legal en cuanto a su procedimiento (faltas leves); mas sin embargo conforme la resolución administrativa N.- 2015-0186-SEC, que

contiene EL REGLAMENTO INTERNO DE ADMINISTRACIÓN DE TALENTO HUMANO DE LAS SERVIDORAS Y SERVIDORES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA, REGIDO POR LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, en su artículo 24, señala: *“Si por fuerza mayor u otra causa justa, las o los servidores no pudieran registrar su asistencia, o cuando el registro determine que llegó atrasada o atrasado; o salió antes de tiempo al horario establecido; en atención a su legítimo derecho a la defensa consagrada en el artículo 76 de la Constitución deberán justificar los motivos por escrito ante la dirección de gestión de talento humano o quien hiciera sus veces con copia a su jefe inmediato en el término de 24 horas de ocurrida dicha falta para su posterior análisis de no hacerlo o al no ser aceptado el argumento presentado se aplicará la sanción establecida en el presente reglamento”*; es decir que en dicha resolución establece que el tiempo para justificar es de 24 horas, y mas no de tres días como aduce la accionante; ahora bien, conforme se aprecia del documento de fojas 12 del expediente, que corresponde al Memorando 2023-0285-DGTH de fecha 31 de marzo del 2023, se establece que a la señora Novillo Lucia, servidora Municipal, tomando como antecedente un reporte de atrasos (67 minutos) del mes de febrero del 2023, se le requiere que presente los justificativos debidos en el término de 24 horas pues de dicha documentación se aprecia *“(...) se informa por parte de esta dirección que tiene 67 minutos de atraso; en virtud de aquello solicito que en el termino de 24 horas de recibido el documento, presente la justificación respectiva que considere pertinente, a fin de justificar dicha novedad(...)”*, particular que ha sido notificado a la referida funcionaria con fecha 04 de abril del 2023, conforme se aprecia de la rúbrica de dicho documento y conforme así también se ha manifestado en su demanda y en la audiencia pública; razon por la cual el término concedido de 24 horas, se encuentra plenamente establecido en el cuerpo normativo referido; en consecuencia, se descarta que se haya vulnerado el derecho a la defensa en la garantía de *“contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa”* examinado en esta sección

## **9.2.- PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA DEFENSA / SER ESCUCHADO EN EL MOMENTO OPORTUNO Y EN IGUALDAD DE CONDICIONES.-**

**9.2.1.** El derecho a la defensa en sus garantías consagradas en el artículo 76 numeral 7 literal b de la Constitución establece que: *“b) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”*

**9.2.3.** Al respecto, esta Corte se ha pronunciado en casos anteriores estableciendo que: *“El derecho a la defensa supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchado (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)”*<sup>[1]</sup>

**9.2.4** La Corte Constitucional ha enfatizado que la defensa es un componente esencial del debido proceso, mediante el cual se garantiza que ninguna persona sea privada de los medios necesarios para reclamar y hacer respetar sus derechos dentro de un proceso en el que se determinen derechos y obligaciones. El pleno ejercicio del derecho a la defensa es indispensable durante la tramitación del procedimiento, porque de ello dependerá, en última instancia, el resultado del mismo <sup>[2]</sup>

**9.2.5** Ahora bien, de fojas 4 y 5 del expediente consta el escrito realizado por la

señora **Lucía Novillo Heredia** dirigido al Dr. Jorge Zambrano, Director de Gestión de Talento Humano, en el cual, luego de consignar sus nombres correctos, da contestación al Memorando N.-2023-0285-DGTH de fecha 31 de marzo de 2023, documento del cual se le requiere, que presente los justificativos debidos; de dicha contestación se aprecia que la funcionaria entre otros aspectos da a conocer lo siguiente:

*“Efectivamente han existido retrasos de poquísimos minutos del mes en cuestión, debido a que durante este mes acompañaba a mi madre que se encuentra a mi cargo a dejarle en el grupo de terapia, motivo de los minutos de retraso.(...) dejando constancia que he cumplido por ocho horas diarias efectivas y continuas de lunes a viernes los cinco días de cada semana, por cuarenta horas semanales con mi jornada de trabajo (...) solicito se sirva disponer a quien corresponda se justifique los atrasos objeto del presente, o en su defecto se me descuenta estos minutos de las vacaciones que legalmente me corresponden”*

**9.2.6** De la resolución impugnada, y que obra de fojas 5 a 9 del expediente, documento que contiene la sanción administrativa pecuniaria a la accionante, se establece que en el ordinal tercero de los antecedentes se indica en su parte pertinente lo siguiente *“(...) se verifica que hasta la presente fecha la servidora municipal no presenta documentación alguna que justifique el cometimiento de la falta disciplinaria (pruebas de descargo), razón por lo cual se continua en “rebeldía” a la Sra. Novillo Lucia.”*; en igual sentido, en los fundamentos de hecho al final del numeral 1 se reitera dicha particularidad; también en el análisis de la falta cometida se hace referencia de la siguiente forma: *“(...) una vez fenecido el término para presentar pruebas de descargo se ha determinado que el servidor municipal hasta la presente fecha no ha ejercido su derecho a defenderse debiendo continuar con el proceso disciplinario en situación de la Sra. Novillo Lucia(...)se resuelve en rebeldía de la servidora municipal”*; y por último en la parte decisoria se vuelve a indicar *“(..) se ha determinado que la servidora municipal hasta la presente fecha no ha ejercido su derecho a defenderse teniendo que continuar el proceso disciplinario en Rebeldía”*; de lo que se establece que el GAD Municipal, no consideró el escrito de la accionante, quien pese haber comparecido al trámite administrativo, en ninguna parte de la resolución se ha hecho mención sobre este particular, pues han sido insistentes en manifestar que no compareció a ejercer su derecho a la defensa, tanto más, que conforme la documentación acompañada por la entidad accionada por disposición de este juzgador y que es en relación a **todo** el expediente administrativo y que obra de fojas 52 a 61 del proceso, se establece que la contestación si obraba dentro del trámite administrativo. Si bien en la audiencia el defensor del legitimado pasivo ha indicado que en dicha contestación aparentemente la señora acepta el cometimiento de la infracción, no por este motivo, les exonera de la obligación de considerar y valorar dicho acto propositivo, tanto más que incluso de dicha contestación se observa que se realiza argumentos a fin de justificar la aparente falta cometida, así como también realiza requerimientos con respecto a una posible sanción; hecho que en ninguna parte de la resolución, se ha valorado, se analizado, o se han pronunciado.

**9.2.7** En cuanto a la otra alegación de la entidad demandada, en la audiencia pública, al señalar que no existe vulneración al derecho a la defensa, por cuanto no

se ha presentado prueba alguna en la contestación, se debe indicar que la Corte Constitucional ha señalado:

(..)el derecho a la defensa no solo comprende una dimensión dialógica, esto es, no se limita a tutelar el derecho de las partes a exponer sus alegaciones de manera oral o escrita, sino que, además, garantiza el derecho de las partes a sostener o justificar sus alegaciones a través de la aportación de medios probatorios, de conformidad de lo prescrito en las reglas procesales que rijan la materia. Es por esto, que puede afirmarse que el derecho a la defensa involucra tanto una dimensión dialógica, como una dimensión probatoria.<sup>[3]</sup>

**9.2.8** De lo que se coligue que el derecho a la defensa mantiene dos dimensiones, la parte dialógica, que constituye los argumentos de las partes y la parte probatoria que hace referencia a las pruebas en sí; razón por la cual al no haberse pronunciado sobre los **aspectos relevantes** de la contestación y sus requerimientos, no se puede establecer que se ha garantizado el derecho a la defensa, por lo que se desecha la alegación planteada.

**9.2.9** Esta conducta desarrollada por el ente administrativo sancionador materializa una clara muestra de vulneración del derecho a la defensa en la garantía del ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, en la medida en que si bien la accionante compareció al trámite administrativo, no se *escuchó* o no se *prestó oídos* a su contestación ya que no fue considerada **en absoluto**, puesto que no existe ningún pronunciamiento de aquello; derivando en consecuencia en una lesión a la indicada garantía.

### **9.3 PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA DEFENSA/ MOTIVACION.-**

**9.3.1** Si bien la parte accionante no ha señalado como derecho presuntamente vulnerado el derecho a la defensa en la garantía de motivación, en virtud de principio iura novit curia, este juzgador considera pertinente, realizar un análisis al respecto, toda vez que la accionante ha señalado inconsistencias en la resolución administrativa; para lo cual se expone lo siguiente:

En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso sub júdice, es pertinente remitirse al principio del iura novit curia. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es "el juez conoce el derecho". Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa.<sup>[4]</sup>

**9.3.2** De igual forma, el principio iura novit curia se encuentra contemplado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone: "La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional"

**9.3.3** En cuanto a la garantía de motivación se encuentra descrita en el artículo 76 numeral 7 letra L de la Constitución de la República del Ecuador que señala Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de

hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados

**9.3.4** La Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia No. 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la motivación), tras alejarse del test de razonabilidad, comprensibilidad y lógica, ha determinado un criterio rector para examinar la garantía de la motivación siendo la siguiente: “*una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa*” y la estructura mínimamente completa está integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**; de igual forma ha mencionado que cuando se incumple aquel criterio rector, la argumentación jurídica adolece de *deficiencia motivacional*.

**9.3.5** En el instrumento jurídico aludido ha establecido los tipos de deficiencia motivacional que pueden ocasionar una vulneración a la motivación, siendo estos: **1.- La inexistencia, 2.- La insuficiencia y 3.- La apariencia** y a su vez se ha indicado que esta última puede acontecer en virtud de: una inobservancia, inatención, incongruencia o incompatibilidad con respecto a los fundamentos **jurídicos o facticos**.

**9.3.6** Ahora bien, la accionante ha alegado conforme lo analizado anteriormente que mediante la resolución impugnada se le ha sancionado a su representada sin ni siquiera hacer alusión a la prueba ni al escrito de defensa; por lo que según los cargos tendría relación con respecto a la falta de motivación por apariencia en la dimensión de incongruencia; a fin de analizar este cargo se trae a colación lo que la sentencia señalada en líneas anteriores ha establecido:

**86.** Hay *incongruencia* cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, **no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales** (*incongruencia frente a las partes*), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones – véanse, párrs. 104ss.–, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (*incongruencia frente al Derecho*).

**87.** La *incongruencia frente a las partes* no surge cuando se deja de contestar *cualquier* argumento de las partes, sino solo los *relevantes*, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, **es preciso atender al contexto del debate judicial** y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto (véase, párr. 64 *supra*). Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador

**88.** Toda argumentación jurídica debe ser coherente frente a las partes porque el artículo 76.7.l de la Constitución en concordancia con el art. 76.7.c *ibíd.*74 establece que **una motivación no es suficiente si en ella no se muestra que las partes procesales han sido oídas**. En este sentido, la Corte IDH ha establecido que la motivación es una “*argumentación racional* [...] que] **debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes**”. Aunque la Corte aclara que “[e]l deber de motivación no exige una respuesta detallada a todos y cada uno de los argumentos de las partes, sino una respuesta a los argumentos

***principales y esenciales al objeto de la controversia” (...)***

**89.** La *incongruencia frente a las partes* puede darse por omisión, **si no se contesta en absoluto a los argumentos relevantes de la parte**, o por acción, si el juzgador contesta a los argumentos relevantes de las partes mediante tergiversaciones, de tal manera que efectivamente no los contesta.

**90.** La *incongruencia (sea frente a las partes o sea frente al Derecho)* siempre implica que la argumentación jurídica es aparente, es decir, que se vulnera la garantía de la motivación.

**9.3.7** De lo manifestado por la Corte se establece que uno de los elementos de la incongruencia es con respecto a las partes y otras con respecto al derecho; pues ha señalado que para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial; ahora bien, el debate judicial se establece frente a los actos de proposición de manera particular de la demanda(actor) y de la contestación a la demanda (demandado), en este caso el debate judicial se componía también de la contestación de la señora Lucia Novillo Heredia dentro del proceso administrativo; sin embargo como se analizó dicha contestación no fue considerada en absoluto, que si bien es cierto conforme la jurisprudencia constitucional no es necesario que haya un pronunciamiento por cada una de las alegaciones, si se debía hacer sobre los aspectos más relevantes, en este caso, en primer lugar, establecer el debate judicial con respecto a los elementos que la accionante manifiesta en su escrito y en segundo lugar, se debió establecer un pronunciamiento de la procedencia o no, de sus argumentos y peticiones, pues la misma en su contestación ha señalado “( ...)este mes acompañaba a mi madre que se encuentra a mi cargo a dejarle en el grupo de terapia(...) solicito se sirva disponer a quien corresponda se justifique los atrasos objeto del presente, o en su defecto se me descuenta estos minutos de las vacaciones que legalmente me corresponde” y que conforme se analizó NO ha existido un pronunciamiento de dichos aspectos que son relevantes ( no siendo los únicos), esto a fin de que la accionante incluso tenga respuestas a lo que se ha requerido; pues si bien es cierto se debe considerar no solo el contenido explícito del texto de la resolución, sino también su contenido implícito, la resolución objeto de la acción no contiene ningún aspecto que haga suponer que se consideró la contestación, sino por el contrario han señalado de manera reiterativa y contundente que la señora Novillo no compareció a ejercer su derecho a la defensa, dando a entender que ni siquiera se percataron de la existencia de la contestación realizado en su debido momento.

**9.3.8** Si bien la resolución impugnada se aprecia que existe una fundamentación jurídica suficiente, pues hacen referencia a normas propias del trámite administrativo conforme la Ley Orgánica de Servicio Público, así como al reglamento a esta ley y al reglamento internos del GAD municipal, cuerpos normativos y normas mencionadas que guardan estrecha relación con respecto a la controversia; mas sin embargo en cuanto a la fundamentación fáctica en el cual se hace constar la no comparecencia de la accionante, que dista totalmente de la realidad procesal, se determina la falta de motivación por la deficiencia motivacional por apariencia en el grado de incongruencia , esto por no considerar la contestación y en consecuencia no existir un pronunciamiento de los hechos relevantes de la legitimada pasiva del proceso administrativo, conformé se analizado. Por lo que es procedente declarar la

vulneración del derecho a la defensa en la garantía de la motivación.

**X.- SOBRE LA VIA IDONEA Y EFICAZ.-** Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha mencionado que:

Los jueces constitucionales que conozcan de una Acción de Protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Los jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido<sup>[5]</sup>

Por lo expuesto, y por todo lo analizado en toda esta sentencia, lo demandado por la accionante señora Novillo Heredia Myriam Lucia, entra en la esfera constitucional mediante la acción de acción de protección, por cuanto se desprende la existencia de violación de derechos constitucionales, pues se ha determinado la violación del derecho a la defensa en la garantía de “ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones” y en relación a la motivación ( art. 76 letra b y l CRE), constituyéndose esta vía constitucional en la más adecuada y eficaz para garantizar sus derechos.

**XI.- DECISION.-** Por lo que al amparo de lo previsto en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo que establece el numeral 1 del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin más análisis que realizar, el suscrito Juez: **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

1. Aceptar la acción de protección planteada por la legitimada activa.

2. Declarar la vulneración del derecho constitucional a la defensa en la garantía de “ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones” así mismo en cuanto a la “motivación de la resoluciones de los poderes públicos” previstas en el artículo 76.7 letras b y l de la Constitución de la República, por parte de GAD MUNICIPAL DE RIOBAMBA.;

3. Como medidas de reparación se dispone:

3.1. Dejar sin efecto el Memorando GADMR-GTH-2023-0335-M de fecha 27 de abril de 2023, que contiene la sanción administrativa pecuniaria a la señora Novillo Heredia Miriam Lucia , suscrito por el Ab. Jorge Luis Zambrano Segovia, DIRECTOR GENERAL DE GESTION DE TALENTO HUMANO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL GAD MUNICIPAL DE RIOBAMBA

3.2. Retrotraer el proceso administrativo hasta el momento en el cual se produjo la vulneración del derecho constitucional; para lo cual la entidad accionada resolverá lo que corresponda, observando el derecho al debido proceso en la garantía a la defensa de la accionante señora Novillo Heredia Miriam Lucia, conforme lo analizado en esta sentencia.

3.3 Que el GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE RIOBAMBA por intermedio de sus representantes legales, en el término de 15 días contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia constitucional, a través de su sitio web oficial institucional, publiquen el contenido íntegro de esta sentencia en el banner principal del sitio web institucional por al menos 30 días (un mes) consecutivos de forma ininterrumpida.

4.- Ejecutoriada la presente sentencia, la señora Secretaria del despacho cumpla con lo que dispone el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República. NOTIFÍQUESE.-

1. ^ \_ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2198-13-EP/19, de 4 de diciembre de 2019
2. ^ \_ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1298-17-EP/2, de 22 de septiembre de 2021.
3. ^ \_ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 363-15-EP/21, de 2 de junio de 2021
4. ^ \_ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 164-15-SEP-CC, de 20 de mayo de 2015
5. ^ \_ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 001-16-PJO-cc, de 22 de marzo de 2016

f).- BUÑAY YUQUILEMA FRANCIS EDUARDO, JUEZ.

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

MORENO ARANDA RINA  
SECRETARIO