



Juicio No. 17U06-2024-00646

UNIDAD JUDICIAL ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENITENCIARIAS, CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA. Quito, viernes 14 de marzo del 2025, a las 15h35.

VISTOS: María de las Mercedes Galarza Villamarin, Jueza Constitucional del Distrito Metropolitano de Quito, una vez efectuada la audiencia pública, en la cual se escucharon las intervenciones tanto de la parte accionante, como de las entidades accionadas, y la prueba presentada, dictándose la decisión correspondiente, y con la cual quedaron notificadas en dicho acto, amparada en lo que establece el art. 76 numeral 7, literal "I" de la Constitución de la República del Ecuador; Art.4 numeral 9 y 15 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se emite **SENTENCIA**, bajo las siguientes **CONSIDERACIONES:**

PRIMERO: IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES PROCESALES.-

- **LEGITIMADOS ACTIVOS:** De conformidad con lo previsto en el Art. 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de la presente causa se identifica como: Accionante: El ciudadano: **RIOFRIO TERRAZAS FRANCISCO GEOVANNY, con Cedula de Ciudadanía No. 1104061278** ha comparecido ante la Administración de Justicia Constitucional de nuestro país, consignando sus datos generales a presentar demanda de garantías jurisdiccionales en contra de
- **LEGITIMADOS PASIVOS: ACCIONADOS:** Señor Luis Suqui en calidad de **Alcalde; por otra parte se solicita la comparecencia del Ministerio de Trabajo y se procede a notificar mediante Oficio a su representante legal (Fs. 69); y Dr. Juan Carlos Larrea Valencia, en su calidad de PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO.**
- 1.3. Garantía jurisdiccional incoada: Acción de Protección.

SEGUNDA: ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA.-

Mediante Acción de Personal No. 043-DTH-2017, de fecha 29 de septiembre del 2017, se me otorgo un nombramiento permanente como Analista de Sistemas Informáticos en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de los Bancos. Desde esa fecha, ejercí mis funciones en dicha calidad hasta que, mediante Acción de Personal No. 015-UATH-2021, suscrita el 11 de mayo del 2021 por el Abg. Marco Calle Avila, en su calidad de Alcalde, se me notifico mi Destitución fundamentada en una supuesta resolución del 21 de abril del 2021 emitida dentro del Sumario Administrativo No. MDT-SISPTE-DRSA-SA-2020-0234(9482), ordenándose mi cese de funciones. (La autoridad nominadora en uso de sus atribuciones que le confiere la ley de conformidad al artículo 48 literal o) de la Ley Orgánica de Servicio Público, artículo 85 del

Reglamento de la Ley Ibidem; conforme lo dispuesto en la Resolución de fecha 21 de abril del 2021, dispuesta por el Ministerio de Trabajo, Subsecretaría Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo, Dirección de Recursos Sumarios Administrativos, dentro del Sumario Administrativo No. MDT-SISPTE-DRSA-SA-2020-0234(9482), en la cual resuelve: 1) LA DESTITUCION, del servidor FRANCISCO GEOVANNY RIOFRIO TERRAZAS, ANALISTA DE SISTEMAS INFORMATICOS de la DIRECCION ADMINISTRATIVA, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de san Miguel de los Bancos”.

Sin embargo dicha resolución jamás existió en el expediente administrativo mencionado. Esto se evidencia en el expediente signado como MDT-SISPTE-DRSA-RA-2021-0342 (4900, de fecha 15 de octubre de 2024 en el que el Dr. Víctor Fernández Álvarez Subsecretario de Seguimiento y Control, Recursos Humanos y Sumarios Administrativos del Sector Público y delegado del Ministerio de Trabajo, quien mediante acto administrativo declaro la Nulidad Absoluta de todas las actuaciones desde la providencia suscrita el 11 de noviembre del 2020 por el Abogado David Guadalima Morocho. Dicha Nulidad se dio puesta resolución a la que aludió el Municipio de San Miguel de los Bancos fue de hecho inexistente.

Ante esta flagrante violación, el 29 de octubre de 2024 solicité formalmente al Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de los Bancos que ordene mi inmediata restitución al cargo, o, en su defecto, a otro de jerarquía equivalente al que ostentaba antes de mi vulneradora separación. Así mismo requerí el reintegro total de los valores económicos que se me han negado desde mi desvinculación, con los intereses correspondientes, dado que mi separación se efectuó en abierta violación de mis derechos fundamentales.

Es evidente que nunca se configuro una sanción valida que justificara mi destitución. Mi separación fue producto de un acto arbitraria, desmotivado y carente de sustento jurídico que vulnero no solo mi derecho al trabajo, sino también mi dignidad, seguridad jurídica y proyecto de vida, afectando gravemente a mi familia. Este atropello institucional no solo despojó a un servidor público de su empleo de manera ilegítima, sino que constituye una transgresión directa a principio constitucional básico como la garantía al debido proceso y la estabilidad laboral. Por lo tanto señor Juez ante la necesidad de que se declare que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de los Bancos violento mis derechos constitucionales y humanos, acudo a la autoridad constitucional a fin de que declare dichas violaciones y las repare integralmente.

EL ACCIONANTE POR CUANTO PRESUMEN LA VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES: 76 numeral 7 literal I; y a la Seguridad jurídica (Art. 82 CRE), al Debido Proceso, el derecho al trabajo en la esfera de la dignidad humana estabilidad (Art. 33 CRE) .

Pretensión:

Ante la constatación de que no existía resolución de destitución en mi contra, solicite al Alcalde de Gobierno Autónomo descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de los Bancos que ordenará mi inmediata restitución. Sin embargo no recibí respuesta alguna, perpetuándose la arbitrariedad y confirmándose la falta de motivación tanto en la decisión original como en la negativa de restituirme. Esto profundiza la afectación a mis derechos fundamentales y agrava la responsabilidad de las autoridades involucradas.

Por lo tanto, la Acción de Personal No. 015-UATH-2021. Emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de los Bancos, adolece de una existencia total de motivación, pues carece de fundamentos jurídicos y fácticos válidos. Esta manifestación del Alcalde de San Miguel de los Bancos vulnera el derecho al Debido Proceso, la estabilidad laboral y la dignidad humana por lo tanto debe declararse NULA la acción de Personal No. 015-UATH-2021, toda vez que este caso constituye un claro ejemplo de arbitrariedad administrativa.

TERCERO: AUDIENCIA ORAL : Intervención Accionante: El Abg. Alberto Montenegro Roldán en síntesis expresa: El constituyente y legislador incorporaron el ordenamiento jurídico vigente a la acción de protección para que esta sea una herramienta eficaz y para declarar las violaciones constitucionales que el Estado hace en contra de los ciudadanos y para que se tutelen los derechos contenidos en la Constitución e instrumentos internacionales. El señor Francisco Riofrío acudió al órgano jurisdiccional investido de autoridad constitucional para que se declaren las vulneraciones a sus derechos constitucionales perpetradas por el gobierno autónomo descentralizado municipal de San Miguel de los bancos con las siguientes consideraciones: mediante acción de personal 043-DTH-2017 del 29 de septiembre de 2017 a la accionante se le otorgó un nombramiento definitivo como analista de sistemas informáticos en el gobierno autónomo de centralizado de San Miguel de los bancos función que la ejerció hasta que mediante acción de personal número 015-UATH-2021 suscrita el 11 de mayo de 2021 por el abogado Marco Calle, alcalde de dicho gobierno se le notificó con la destitución de su cargo este acto administrativo está fundado en una resolución de fecha 21 de abril de 2021 Ordenándose entonces el cese de funciones que a decir de esta autoridad administrativa se le habría destituido por parte del Ministerio de Trabajo, sin embargo esta resolución jamás existió dentro de ningún expediente administrativo sancionador 255099872-DFE más aún que esta afirmación se evidencia luego de que con fecha 15 de octubre de 2024 dentro del procedimiento administrativo sancionador asignado con el número MDT-SISPTE-DRSA-2021-0342(4900) el doctor Víctor Fernández Álvarez, en su calidad de subsecretario de seguimiento y control de

sumarios administrativos del sector público y delegado del Ministro de Trabajo mediante acto administrativo **DECLARA LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR** en tanto que a decir de esa autoridad administrativa la resolución de destitución del cargo del señor Geovanny Francisco Riofrío Terrazas no existía dentro del procedimiento administrativo sancionador, es así el acto administrativo que sirvió como base al Municipio para ordenar el cese de funciones al señor Francisco no existía, en función de que el señor Francisco Riofrío a través de petición asignada el 29 de octubre de 2024 dirigida al alcalde solicita que en función de que no existe una resolución mediante la cual se le haya destituido de su cargo y por lo tanto se declaró la nulidad, se le reintegra su puesto de trabajo y se le paguen todos los sueldos y beneficios que le han sido negados hasta el momento, sin embargo hasta la fecha el municipio del gobierno de centralizado autónomo de San Miguel de los bancos no ha contestado y por lo tanto existe una acción y omisión por parte de dicha administración al violentar los derechos constitucionales, primero al trabajo porque debido al registro de prohibición e inhabilidades para ejercer cargo Público dice que el señor accionante registra un impedimento de ejercer cargo Público y el Ministerio de Trabajo informa que el señor Riofrío Terrazas si registra impedimento legal para ejercer cargo público conforme a las siguientes causales esto es destitución del Municipio de San Miguel de los bancos esta sanción le imposibilita acceder a todo cargo, de tal manera que no ha sido destituido Por parte del Ministerio de Trabajo ni de ninguna autoridad y se le pide el cese de funciones, luego se dicta la nulidad de procedimiento administrativo, pide que se le reintegre porque no hay ninguna destitución o acto administrativo y el municipio no le contesta hasta la fecha, es decir que mediante acto administrativo Dictado el 11 de mayo de 2021 ya hubo una violación al derecho al trabajo y a la motivación que ya me voy a permitir exponer, después de funciones sin que haya una destitución o fundamento o resolución administrativa, eso lo dice el Ministerio de Trabajo a través de acto administrativo de fecha 15 de octubre de 2024 en el que dicta la nulidad del acto administrativo puesto que decir del mismo Ministerio de Trabajo indica que no existe ninguna resolución de destitución entonces los de funciones sin ningún argumento ni fundamentación, desde ya se le violo el derecho al trabajo y pide el que eso no restituya porque no existe ningún acto administrativo en su contra, dentro de la alcaldía no hay ningún acto administrativo de destitución sino que les está en funciones porque el ministerio lo ha destituido esto porque el reglamento de sumario administrativos las instituciones que no cuentan con una Unidad u organismo disciplinario son llevados por el ministerio de trabajo. Además señora jueza se violenta el derecho a la motivación porque no hay una fundamentación fáctica ni jurídica con respecto a la destitución, no se sabe por qué lo destituyeron ni cuál es la razón por la que se ha hecho, no lo dice esta defensa técnica el mismo Ministerio de trabajo consecuentemente señora jueza se ha violentado el derecho al trabajo pero adicionalmente a eso no solamente no le permite trabajar ya que tiene prohibición sino que además se le violenta la dignidad humana por lo tanto conforme a la sentencia de la corte constitucional la acción de protección es la pertinente para conocer la vulneración

a este derecho y es que sin que exista una destitución o un acto administrativo para el efecto se violenta la dignidad humana y su derecho al trabajo y se lo limita para que pueda buscar trabajo. Seguido el derecho a la dignidad humana es el núcleo central a los derechos humanos de tal manera solicito se acepta la acción de protección y como medidas de reparación se ordene que el señor se reincorporado a su lugar de trabajo en la calidad que tenía hasta antes de la violación de sus derechos constitucionales como analista de sistemas informáticos o en un puesto de igual jerarquía y además se le pague Todos los sueldos dejados de percibir más los beneficios de ley que incluirán las aportaciones a la seguridad social, además que se deje sin efecto la acción de personal No. 015-UATH-2021.

ACCIONADO .- El Abg. Novillo Espinoza Camilo Emanuel en síntesis expresa: a nombre del señor ALCALDE del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de los Bancos expreso lo siguiente: el accionante hace referencia a la vulneración del acto administrativo 015-UATH-2021 y se basa en lo manifestado en el auto de nulidad dictado por el Ministerio en el expediente MDT-SISPTE-RSA-2020-0234 (9482) que fue notificado en legal y debida forma a los correos electrónicos que mencionan en la parte principal de la resolución para demostrar que en ningún momento la institución se inventó esta resolución para determinar el cese del accionante, anexo el presente documento, es más sobre este apelamos. Por otro lado el tiempo para resolver los recursos de apelación es de un mes y la resolución que declara la nulidad es de fecha 15 de octubre de 2024, esto es 3 años posteriores, y esta nulidad es a costa de los sustanciadores, esto no es una mala fe del Gobierno Autónomo Descentralizado de San Miguel de los Bancos. Nosotros ejecutamos la resolución porque tenemos la potestad para ello, y el recurso de apelación no suspende la ejecución del mismo. Por parte del GAD no hay vulneración al derecho a la seguridad jurídica no motivación. En este orden de ideas el Ministerio de Trabajo que declaró la nulidad debió indicar que se levanten las medidas impuestas en su contra y eran ellos quienes debían disponer que se le restituya. Lastimosamente la resolución que declara la nulidad reconoce que hay fallas internas en el procedimiento, pero nosotros no emitimos la resolución, nosotros fuimos parte procesal. El Abg. Alberto Montenegro Roldán en síntesis expresa: Causa y llama la atención que si el Municipio dice que en efecto se llevó mal el procedimiento, por qué no lo restituyen, si se declara la nulidad, el Municipio dice que se debió ordenar la restitución, pero si la resolución ya no existe en qué se basa el Municipio para seguir teniéndole destituido.

Yo no digo que el Municipio actúa de forma ilegal pero se ha violado el derecho al trabajo y motivación, porque si no hay un procedimiento ni resolución que lo destituye, a la fecha de octubre de 2024 solicitó que se lo reintegre y no le contestan. Solicito se declare la vulneración a estos derechos. El Abg. Novillo Espinoza Camilo Emanuel en síntesis expresa: El COA no dice de los efectos del recurso de apelación, este recurso de presentó y nada impide que se ejecute la resolución y quien declaró la nulidad y archivo

el caso debió coordinar y disponer la restitución y no lo hizo, esto porque fue el Ministerio que ordenó la destitución. Yo creo que es importante que se presente el Ministerio de Trabajo y son quienes deben responder. El Abg. Alberto Montenegro Roldán en síntesis expresa: Si el sumario no existe y esta archivado no es necesario que digan lo obvio, este acto administrativo ya no existe, por lo que ya no hay argumento fáctico ni legal para que siga estando destituido y tenga impedimento para ejercer cargo público.

La señora Jueza DISPONE: Al amparo de lo dispuesto en el art. 14 de la LOGJCC suspender esta audiencia y contar con la presencia de un representante del Ministerio de Trabajo para mejor resolver. Lo certifico.- Reinstalación 24 de febrero de 2025 El Abg. Alberto Montenegro Roldán en síntesis expresa: El accionante acude al órgano jurisdiccional en razón que el tenía un nombramiento definitivo permanente en el Municipio de San miguel de los bancos, el alcalde de la época el 11 de mayo de 2021 notifica una destitución fundamentada en una resolución del Ministerio de trabajo, posterior a eso el 15 de octubre de 2024, el subsecretario delegado del Ministerio de trabajo declarada la nulidad del procedimiento administrativo sancionador en razón que la resolución de destitución no existe dentro del expediente, es más el ministerio ha archivado ese expediente. Esto violenta el derecho al trabajo ya que no puede restituirse a su cargo ni puede ser contratado en el sector público, porque el cantón san miguel de los bancos dice que hay una resolución de destitución, entonces se violenta el derecho al trabajo, motivación, dignidad humana. Adicional el Municipio indica que no pueden restituirlo, porque ustedes ministerio de trabajo debía ordenar la restitución. El Abg. Novillo Espinoza Camilo Emanuel en síntesis expresa: En relación a la acción de personal, no hay razón de decir que no tiene motivación, porque en abril de 2021 fue notificado en debida forma el sumariado, resolución que ordena que se elabore la acción de personal para la notificación al señor Riofrío Terrazas con respecto al inicio del sumario administrativo y registre la sanción impuesta al servidor. En ningún momento el gobierno autónomo ha actuado violentando el debido proceso, al haber una resolución que ordena se inscriba la sanción, quien debía ordenar lo mismo era el Ministerio, en derecho administrativo se hace lo que está escrito y no en supuestos.

EN REPRESENTACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO COMPARECE EL ABG. TAMAMI TUALOMBO Edison Daniel, quien en síntesis expresa: Revisado el libelo de la demanda se puede observar que a través de esta acción de protección se está tratando de dejar sin efecto la acción de personal, la cual se configura bajo el régimen de sumario administrativo, en este punto el sumario administrativo no es que el Ministerio de Trabajo ha actuado de conformidad a la petición del Municipio, nosotros actuamos en base al informe emitido por el Ministerio de Trabajo. Respecto a la resolución de nulidad de 15 de octubre de 2024, el Ministerio de Trabajo resuelve declarar la nulidad, el Ministerio actuó de oficio para revisar el expediente disciplinario, y se declara la nulidad a partir de la providencia del 11 de noviembre de 2020, en este caso el Ministerio

llevó varios actos administrativos posterior a la resolución de nulidad, con memorando de fecha 16 de octubre de 2024 se realiza el acta de resorteo en el cual se designó un nuevo sustanciador, es así que mediante documento de fecha 15 de noviembre de 2024 esta cartera de estado solicito al Municipio de San Miguel de los Bancos complete la identificación del servidor público sumariado, narración de los hechos, medios de prueba que permita presumir la comisión de la falta, anunciar prueba, y hoja de vida del servidor, esto fue debidamente notificado, se garantizó el derecho a la defensa, posterior a esto el Ministerio de Trabajo no tuvo respuesta alguna y mediante memorando del Ministerio de Trabajo de fecha 16 de enero de 2025, la Directora de Recursos y Sumarios Administrativos solicita una certificación a gestión documental para que se verifique el ingreso o no de la contestación, ante esta petición y la negativa de no haber tenido respuesta, el sustanciador del sumario administrativo mediante providencia de fecha 22 de enero de 2025 resuelve el archivo del sumario administrativo toda vez que no se completó lo requerido por la autoridad administrativa, esta providencia fue notificada al GAD San Miguel de los Bancos. El art 55 de la LOSEP establece en el literal f, aplicar el régimen disciplinario, no se puede mencionar que el Ministerio de Trabajo al haber ejecutado una sanción sea vulneratorio de derechos, esto nace en la petición de San Miguel de los Bancos, para cerrar mi intervención debo mencionar que el proceso cuando se declaró su nulidad se retrotrajo y las partes tuvieron el momento oportuno para que se emita una nueva resolución y este término feneció y el GAD no lo hizo. La resolución donde cesaban al accionante se declaró nula. El señor Riofrío Terrazas acudió para que se le reintegre al trabajo, en nuestras funciones no ejecutamos acciones de personal para el reintegro, para esto el GAD tiene autonomía, el determina quienes son contratados y desvinculados. El procedimiento, el sumario administrativo se encuentra archivado porque no completaron la solicitud del Ministerio de Trabajo. Esta cartera de estado no registra impedimentos ni sanciones, es solo a petición de parte de la institución. Se corre traslado a las partes procesales con la documentación presentada por el Ministerio de Trabajo.

Las partes procesales han ejercido su derecho a la réplica y contrarréplica así como la última intervención del accionante, conforme las reglas del Art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, intervenciones que constan en el acta íntegra así como el CD adjunto al expediente.

CUARTO: JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.-Conforme el sorteo efectuado constante a fojas 108 de autos, lo dispuesto en el Art. 86 num. 2 de la Constitución de la República; Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; Art. 230 del Código Orgánico de la Función Judicial en relación a la Resolución 037-2022 expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura. Así como la sentencia emitida por la Corte Constitucional Nro. 2571-18 EP/23, en el que prevé que frente a una alegación de vulneración de derechos, el juez competente, es el juez constitucional, sin embargo, existen límites en razón del territorio determinando la siguiente competencia para los jueces que sustanciamos acciones

constitucionales, estas son: a).- Del lugar donde se originó la actuación u omisión que vulneró derechos, b).- Donde se producen los efectos de dicha vulneración o c).- *Se puede extender hasta el domicilio de la presunta víctima, dependiendo del derecho alegado*; por lo que, esta autoridad es competente, para conocer y resolver la presente garantía jurisdiccional.

QUINTO: VALIDEZ PROCESAL.-

Se ha verificado el cumplimiento de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 76 de la Constitución de República del Ecuador, en relación al Art. 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, razón por la cual se declara la validez procesal de la causa.

SEXTO.-NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN:

El Art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los Arts. 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica, establecen la obligación de los Estados, de garantizar a toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos. Conforme lo determinado en el Art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador se constituye como: “(...) *un Estado constitucional de derechos y justicia, social (...)*”, estableciendo desde la misma norma constitucional mecanismos de tutela de los derechos fundamentales consagrados en dicho cuerpo normativo.

Una de las garantías jurisdiccionales la constituye efectivamente la acción de protección establecida en el artículo 88 *ut supra* que prescribe: “(...) *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(...)*”, en concordancia con el artículo 39 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) que 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(...)*”, considerando así a esta garantía jurisdiccional como un medio directo, ágil, eficiente y eficaz en defensa de los derechos constitucionales. El doctor Ramiro Ávila Santamaría, define a la acción de protección como “*una acción de conocimiento que tiene por objetivo reparar integralmente la violación de derechos provenientes de autoridad pública o de particulares*”.

El Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece 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 artículo siguiente; y 3.- Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado*”.

Por su parte la Corte Constitucional, al tratar sobre la acción de protección ha referido que esta garantía protege todos los derechos constitucionales que no se encuentren amparados por otra

garantía jurisdiccional, de ahí su carácter ampliamente garantista y protector dentro del modelo constitucional vigente. En razón de lo señalado, los jueces constitucionales en la resolución de esta garantía jurisdiccional deben tutelar que se cumpla el objetivo “*de proteger derechos constitucionales*”, para lo cual deben agotar todos los medios que estén a su alcance a efectos de verificar si en un caso concreto se vulneró o no un derecho constitucional, y a partir de ello emitir una decisión en la cual de forma argumentada se determine si tal vulneración se generó, y una vez expuesto este análisis arribar a la conclusión de si el tema debatido correspondía a un asunto de constitucionalidad o de legalidad.

SÉPTIMO: ANÁLISIS DE DERECHOS POR PARTE DE ESTA JUZGADORA.-

7.1.- La Corte Constitucional en sentencia N°1101-20-EP/22 ha indicado que al presentarse una acción de protección, el juez en el marco de sus competencias, debe efectuar un análisis de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determine si ha incurrido o no en una vulneración de derechos constitucionales, sin que esto implique la declaración de un derecho, en razón de lo expuesto, se resuelve el siguiente problema jurídico:

- **Con la Acción de Personal No. 015-UATH-2021, suscrita el 11 de mayo del 2021 por el Abg. Marco Calle Avila, en su calidad de Alcalde, se me notifico mi Destitución fundamentada en una supuesta resolución del 21 de abril del 2021 emitida dentro del Sumario Administrativo No. MDT-SISPTE-DRSA-SA-2020-0234(9482), ordenándose mi cese de funciones.**

El accionante expresa: “..mediante acción de personal número 015-UATH-2021 suscrita el 11 de mayo de 2021 por el abogado Marco Calle, alcalde de dicho gobierno se le notificó con la destitución de su cargo este acto administrativo está fundado en una resolución de fecha 21 de abril de 2021 Ordenándose entonces el cese de funciones que a decir de esta autoridad administrativa se le habría destituido por parte del Ministerio de Trabajo, sin embargo esta resolución jamás existió dentro de ningún expediente administrativo sancionador 255099872-DFE más aún que esta afirmación se evidencia luego de que con fecha 15 de octubre de 2024 dentro del procedimiento administrativo sancionador asignado con el número MDT-SISPTE-DRSA-2021-0342(4900) el doctor Víctor Fernández Álvarez, en su calidad de Subsecretario de seguimiento y control de sumarios administrativos del sector público y delegado del Ministro de Trabajo mediante acto administrativo **DECLARA LA NULIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR** en tanto que a decir de esa autoridad administrativa la resolución de destitución del cargo del señor Geovanny Francisco Riofrío Terrazas no existía dentro del procedimiento administrativo sancionador, es así el acto administrativo que sirvió como base al Municipio para ordenar el cese de funciones al señor Francisco no existía, en función de que el señor Francisco Riofrío a través de petición asignada el 29 de octubre de 2024 dirigida al alcalde solicita que en función de que no existe una resolución mediante la cual se le haya destituido de su cargo

y por lo tanto se declaró la nulidad, se le reintegra su puesto de trabajo y se le paguen todos los sueldos y beneficios que le han sido negados hasta el momento..”

El Art. 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República, que dice: *“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.”*;

“La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.” (Sentencia No. 1320-13-EP/20); Así pues, si toda autoridad pública está sometida a la Constitución y la ley, es indudable que el acto administrativo impugnado debe encontrarse motivado y que la autoridad pública de quien emanó dicho acto estaba en la obligación de cumplir con esta garantía; la actual Corte Constitucional del Ecuador se separa del test de motivación introducido en Sentencia Nro. 227-12-SEP-CC, señalando que la aplicación de este test *“no debe convertirse en modo alguno en una fórmula mecánica aplicable de manera general a todos los casos”*. Luego, la motivación no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; sino, parámetros mínimos que deben ser cumplidos a la luz del artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución; En la referida Sentencia No. 1320-13-EP/20 del 27 de mayo de 2020 dentro del párrafo 39, se distingue entre la insuficiencia e inexistencia de la motivación, misma que ocurre ante dos posibles escenarios, con iguales efectos:

“1. La insuficiencia de motivación, cuando se incumplen alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y 2. La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión. En tal sentido, la inexistencia constituye una insuficiencia radical que impide tener un argumento mínimo necesario para considerar motivada una sentencia.”

La Sentencia No. 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional *“ La Corte analiza si una sentencia de casación vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y, para ello, realiza un balance sistemático de la jurisprudencia de la Corte Constitucional: se aleja explícitamente del test de motivación y, con base en la jurisprudencia reciente de la Corte, establece varias pautas para examinar cargos de vulneración de la referida garantía. Esas pautas incluyen un criterio rector, según el cual, toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa (de conformidad con el art. 76.7.1 de la Constitución). Las pautas también incorporan una tipología de deficiencias motivacionales, es decir, de incumplimientos de dicho criterio rector: la inexistencia, la insuficiencia y la apariencia; esta última surge cuando la argumentación jurídica incurre en algún tipo de vicio motivacional, como son: la*

incoherencia, la inatención, la incongruencia y la incomprensibilidad. 60. Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente criterio rector, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.1 de la Constitución, pues este prescribe que “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”. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los “elementos argumentativos mínimos”³² que componen la “estructura mínima”³³ de una argumentación jurídica..”

El tratadista español de derecho administrativo, GARCIA DE ENTRERRIA, nos aporta: “Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello, motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto”. De igual forma, el profesor de derecho administrativo ecuatoriano, MORALES TOBAR, nos aporta sobre la motivación de los actos administrativos: “No cabe duda que conforme a nuestra normativa jurídica vigente, la motivación está en la fundamentación de los hechos concretos que sirven de presupuesto fáctico de la norma, enunciando los supuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano que ejerce la potestad atribuida, en consideración al procedimiento instaurado”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el mismo Caso Baena y otros versus Panamá, nos aclara sobre la aplicación de las normas del debido proceso a los procedimientos administrativos: “124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula Garantía Judiciales, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo del acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”. Entonces, la motivación del acto administrativo es la expresión concreta de la causa o motivo del mismo sostenida bajo los parámetros legales preexistentes; es la manifestación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan. Vale decir también, que esta garantía está consagrada para controlar la actividad de la administración pública, de modo que los actos de la administración no afecten a las personas; además, esta garantía está entrelazada con otros principios como son la seguridad jurídica y la tutela efectiva.

Este derecho se compone de tres elementos que son confiabilidad, certeza y no arbitrariedad,

mismos que se encuentran desarrollados en la sentencia N° 3175-17-EP/22 expedida por la Corte Constitucional así tenemos: *“La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales”*

la Corte Constitucional ha dicho que esta garantía de la motivación opera como: *“i) El derecho de las personas a tener pleno conocimiento de porqué se ha tomado una decisión que les afecta directa o indirectamente y ii) Como deber de los funcionarios públicos, cuya finalidad es principalmente limitar la discrecionalidad y excluir la arbitrariedad”* (Sentencia No. 139-14-SEP-CC).

7.2.- El derecho a la *Seguridad Jurídica*, el artículo 82 se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas aplicadas por las autoridades competentes, se puede colegir que es deber de las autoridades públicas garantizar al ciudadano el acceso a un procedimiento administrativo justo para finalmente resolver y emitir decisiones de manera correcta, cosa que no sucedió en este caso.

Así mismo, la Corte Constitucional dentro de la sentencia Nro. 1357-13-EP/20 de fecha 08 de enero del 2020, párrafo 52 ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: *“confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La confiabilidad está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la certeza, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales...”*; bajo este esquema, es imprescindible analizar si la Resolución No. ESS-DSSC-2024-0007-R de 6 de marzo del 2024, en la cual se declara adjudicatario fallido, transgrede la Seguridad Jurídica o si la misma se encuentra investida de los elementos enunciados anteriormente.

La Corte Constitucional con respecto a este derecho ha expuesto en su sentencia No. 045-15-SEP-CC, caso No. 1055-11- EP, que consiste en la expectativa razonable de las personas respecto a las consecuencias de los actos propios y de ajenos en relación a la aplicación del Derecho. Para tener certeza respecto a una aplicación de la normativa acorde a la Constitución, las normas que formen parte del ordenamiento jurídico deben estar determinadas previamente, teniendo que ser claras y públicas, solo de esta manera se logra crear certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos para el respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Mediante

un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica, es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de aquello, los actos emanados de dichas autoridades deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente. De igual manera, la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades.

“ La seguridad jurídica se basa en la previsibilidad del derecho, es decir la certeza que tiene el ciudadano sobre la aplicabilidad de las normas jurídicas y el respeto a los derechos por parte de las autoridades, en este caso por las autoridades del GAD MUNICIPAL DEL CANTON SAN MIGUEL DE LOS BANCOS, quienes han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica por cuanto generado incertidumbre en la forma de sustanciar procedimientos administrativos... analizando ahora, esa discrecionalidad por no cumplir la norma como es debido por cuanto el accionante hasta la presente fecha no ha sido restituido a su trabajo y tiene impedimento de ejercer cargo público, esto afecta directamente al derecho al trabajo consagrado a la Constitución de la República en los artículos 33, 32, 61 . 2 y 3 y 66 numeral 17 y el artículo 23 de la Declaración Universal de los derechos humanos.

El Sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades así lo determina el Art. 169 de la Constitución de la República del Ecuador..

Las Omisiones sobre puntos de derecho.- La jueza o el juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente. Sin embargo, no podrá ir más allá del petitorio ni fundar su decisión en hechos diversos de los que han sido alegados por las partes de conformidad con el art. Art. 140 del Código de la Función Judicial.

El accionante conforme el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador indica cual es el daño causado por la autoridad al haberle destituido de su puesto de trabajo de ANALISTA DE SISTEMAS INFORMATICOS del GAD Municipal de San Miguel de lo Bancos *la misma que no garantiza la Seguridad Jurídica en un Estado Constitucional derechos y Justicia*. Debería haberse subsanado y garantizar la seguridad jurídica en todo el proceso.

7.3.- Se ha revisado las pruebas presentadas por las partes procesales las mismas que se ha valorado en su conjunto de acuerdo a la Sana Crítica de la suscrita Jueza y al mérito de las mismas:

- **Acción de Personal No. 015-UATH-2021**, suscrita el 11 de mayo del 2021 por el Abg. Marco Calle Ávila, en su calidad de Alcalde, se le destituye del puesto de Analista de Sistemas Informáticos del GAD Municipal San Miguel de los Bancos fundamentada en una supuesta resolución del 21 de abril del 2021 emitida dentro del Sumario Administrativo No. MDT-SISPTE-DRSA-SA-2020-0234(9482), ordenándose el cese de funciones del accionante.
- **Expediente MDT-SISPTE-DRSA-2021-0342(4900)** del Ministerio del Trabajo en resumen no se cuenta y no hay el acta de audiencia ni la resolución; con fecha 15 de octubre del 2024 a las 10h45 el Subsecretario de seguimiento y control de sumarios administrativos del sector público y delegado de la Ministra de Trabajo, resuelve: Declarar la Nulidad a partir de la providencia del 11 de noviembre del 2020 a las 11h11.

Revisadas la pruebas de las partes procesales y en especial lo expuesto por el abogado del Ministerio del Trabajo se concluye que no existe ningún trámite administrativo sancionador en contra del Accionante **RIOFRIO TERRAZAS FRANCISCO GEOVANNY**, por cuanto se declaró en la resolución Nulidad con fecha 15 de octubre de 2024, el Abogado del Ministerio de Trabajo expresa en la audiencia: “... resuelve declarar la nulidad, el Ministerio actuó de oficio para revisar el expediente disciplinario, y se declara la nulidad a partir de la providencia del 11 de noviembre de 2020, en este caso el Ministerio llevó varios actos administrativos posterior a la resolución de nulidad, con memorando de fecha 16 de octubre de 2024 se realiza el acta de resorteo en el cual se designó un nuevo sustanciador, es así que mediante documento de fecha 15 de noviembre de 2024 esta cartera de estado solicito al Municipio de San Miguel de los Bancos complete la identificación del servidor público sumariado, narración de los hechos, medios de prueba que permita presumir la comisión de la falta, anunciar prueba, y hoja de vida del servidor, esto fue debidamente notificado, se garantizó el derecho a la defensa, posterior a esto el Ministerio de Trabajo no tuvo respuesta alguna y mediante memorando del Ministerio de Trabajo de fecha 16 de enero de 2025, la Directora de Recursos y Sumarios Administrativos solicita una certificación a gestión documental para que se verifique el ingreso o no de la contestación, ante esta petición y la negativa de no haber tenido respuesta, el sustanciador del sumario administrativo mediante providencia de fecha 22 de enero de 2025 resuelve el ARCHIVO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO, toda vez que no se completó lo requerido por la autoridad administrativa, esta providencia fue notificada al GAD San Miguel de los Bancos.” Por lo tanto, el derecho a la dignidad humana en el ejercicio al trabajo, a la seguridad jurídica y el debido proceso en la garantía de la motivación en este trámite jamás se respetó.

Esta Acción de Personal No. 015-UATH-2021, suscrita el 11 de mayo del 2021 por el Abg. Marco Calle Ávila, en su calidad de Alcalde, se le destituye del puesto de Analista de Sistemas Informáticos del GAD Municipal San Miguel de los Bancos fundamentada en la resolución del 21 de abril del 2021 emitida dentro del Sumario Administrativo No. MDT-SISPTE-DRSA-SA-2020-0234(9482), que no tiene sustento legal por que no está motivada y posteriormente al Trámite que se sustanciaba en el Ministerio del trabajo declaro la nulidad a partir de la providencia del 11 de noviembre del 2020 a las 11h11.

Todo se retrotrae el proceso o trámite administrativo en este caso al momento procesal anterior a aquel en que se dictó el acto nulo y al no haber ninguna resolución que determine una sanción o falta grave el accionante tiene derecho a su trabajo por no haberse probado ninguna falta grave en su contra se ha causado un daño a su dignidad humana en su trabajo, en su plan de vida en forma integral, al señor Riofrío Terrazas Francisco Geovanny jamás se le restituyó a su lugar de trabajo, por lo tanto mi decisión se ha probado la violación al derecho al trabajo, debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, se acepta la acción de protección a favor del señor Riofrío Terrazas Francisco Geovanny para que sea restituido en su puesto de trabajo en las mismas condiciones, se deja sin efecto la acción de personal No. 015-UATH- 2021 y esta autoridad oficiará al Ministerio de Trabajo para el cumplimiento. En cuanto al pago de remuneración esto se realiza ante el órgano judicial de contencioso administrativo.

7.4.- Derecho al trabajo. -Nuestra Constitución, reconoce el derecho al trabajo, desarrollándolo en el art. 33, donde expresamente señala: “*El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado*”. Desde el ámbito internacional y convencional este derecho se lo define como “*el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado...*”, por su naturaleza es individual pues pertenece a cada persona, y es a la vez un derecho colectivo, abarca todo tipo de trabajos, autónomos o dependientes sujetos a un salario, sin que deba entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo, sin embargo, en él se incluye el derecho de todo ser humano a decidir libremente a aceptar o elegir trabajo, a no ser obligado a ejercer o efectuar una determinada actividad, así como, el derecho de acceso a un sistema de protección que garantice a cada trabajador su acceso al empleo, sin que pueda ser privado injustamente del mismo Este derecho se configura a su vez, de una serie de elementos, entre ellos, el de percibir una remuneración justa por el trabajo efectuado, relacionado directamente con el principio laboral de “*A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración*”, reconocido tanto en nuestra Constitución como en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el Pacto Internacional De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, siendo este derecho, irrenunciable e intangible, tanto para los trabajadores privados cuanto para los que integran el

servicio público, debiendo la ley en este último caso, definir el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regular su ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores, debiendo su remuneración ser justa y equitativa, con relación a sus funciones.

Por lo tanto la Acción de personal No. 015-UATH-2021, suscrita el 11 de mayo del 2021 por el Abogado Marco Calle Ávila en calidad de Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Miguel de los Bancos no cumplió con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional y además irrumpe el derecho de la seguridad jurídica del accionante, esta resolución agrava la situación del accionante empeora sus derechos a desarrollarse libremente en su trabajo.

Mi decisión es aceptar la acción de protección y declarar sin efecto legal esta Acción de personal No. 015-UATH-2021, suscrita el 11 de mayo del 2021 ...”

OCTAVO.- PRONUNCIAMIENTO JUDICIAL/RESOLUCIÓN: Por el análisis y motivación expuesta *“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”* : Se acepta la ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por el señor **RIOFRIO TERRAZAS FRANCISCO GEOVANNY**, por reunir elemento prescrito en el Art. 40 Numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en tal virtud se dispone:

1.- Declarar la vulneración del derecho constitucional al Trabajo, a la Seguridad Jurídica y el Debido Proceso en la garantía a la Motivación;

2.- Dejar sin efecto legal la Acción de Personal No. 015-UATH-2021, suscrita el 11 de mayo del 2021 por el Abg. Marco Calle Ávila, en su calidad de Alcalde del GAD Municipal San Miguel de los Bancos.

3.- Reparación Material: se ordena el Reintegro inmediato del señor **RIOFRIO TERRAZAS FRANCISCO GEOVANNY** a su puesto de trabajo en las mismas funciones, remuneración y jerarquía.

4.- Como compensación económica, que se paguen todas las remuneraciones y beneficios sociales y seguro social IESS; hasta su reintegro; ésta corresponderá ejecutarse por cuerda separada ante el Tribunal Contencioso Administrativo, conforme lo prevé el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional;

5.- Como medida de garantía de no repetición, se dispone ejecutoriada que sea esta sentencia que los directivos GAD Municipal San Miguel de los Bancos, publiquen en la

página web de dicha institución; con la finalidad de que las violaciones a los derechos humanos, nunca más vuelvan a ocurrir;

6.- Ofíciase a la Defensoría del Pueblo de Pichincha, a fin de que este organismo de seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en la presente sentencia;

7.- Ofíciase al Ministerio de Trabajo para que se levante la prohibición o impedimento de ejercer un cargo público.

Remítase copias certificadas de la presente sentencia a la Corte Constitucional, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador. Agréguese el escrito presentado por el señor Francisco Geovanny Riofrio Terrazas el mismo que se pone en conocimiento de la otra parte, es innecesario que se sienta Razón por secretaria.

Actúe la Ab. Tirsia Gómez Proaño en calidad de secretaria titular de este despacho.
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-

GALARZA VILLAMARIN MARIA DE LAS MERCEDES

JUEZA(PONENTE)