



Juicio No. 17294-2024-00756

UNIDAD JUDICIAL PENAL CON SEDE EN LA PARROQUIA IÑAQUITO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE PICHINCHA. Quito, lunes 6 de enero del 2025, a las 12h23.

VISTOS.- Ab. Paola Campaña Terán, en mi calidad de Jueza Titular de esta Unidad Judicial de conformidad de la resolución 114-2017 emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, avoqué conocimiento de la presente causa, habiéndome reintegrado a mis funciones después de hacer uso de mi derecho constitucional a las vacaciones y por encontrarse en estado de resolver se emite la presente sentencia en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 inciso tercero y 15 numeral tres de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la misma que se organiza de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 eiusdem.

1.- ANTECEDENTES:

1.1.- Identificación de la persona afectada: La persona afectada y accionante es la señora FLORES VELATA DORIS LIZBETH.

1.2.- Identificación de la entidad contra las que se ha interpuesto la acción: La entidad accionada es del SERVICIO DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y ADOLESCENTES INFRACTORES SNAI legalmente representado por el Director General Gral. Luis Eduardo Zaldumbide López y se contó con el señor Procurador General del Estado al tenor de lo dispuesto en el Art. 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, quien no compareció a la audiencia y en atención a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la misma fue desarrollada en su ausencia al encontrarse legalmente notificado.

1.3.- Los hechos materia de la acción: Con fecha 30 de octubre del 2024, ingresa la acción de protección propuesta por la accionante, la misma que en particular se señala los siguientes hechos como materia de la acción:

“3.1.- Con fecha 1 de diciembre del 2022, la suscrita ingresó a prestar sus servicios en calidad de agente de seguridad penitenciaria Nro. 3, al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores SNAI.

3.2.- El 7 de marzo del 2023, mediante memorando Nro. SNAI-STPSP-2023-0973-M, recibo la notificación de traslado administrativo con la acción de personal 0115, desde el CPL Esmeraldas Nro. 1, al CPL Chimborazo Nro. 1.

3.3.- Conforme certificado de nacimiento de la menor de edad D.E.S.F, mi hija nació el 26 de

noviembre del 2023, en la ciudad de Quito. Razón por la cual mi hija tiene 11 meses de edad.

3.4.- La Dra. María Luiza Román, pediatra del IESS, determina para mi hija lactante, reposo en casa y cuidado materno, así como la lactancia materna a libre demanda con fecha 8 de enero del 2024.

3.5.- El 9 de enero del 2024, mi hija ingresó a urgencias pediátricas del IESS, presentando un cuadro de NEUMONIA BACTERIANA, NO ESPECIFICADA, en el que se determina que durante la estancia hospitalaria se requiere del acompañamiento permanente de su madre.

3.6.- El 4 de abril del 2024, la menor de edad D.E.S.F. presenta un diagnóstico de GASTROENTERITIS AGUDA, necesitando cuidados de su madre.

3.7.- Con certificado médico emitido por el IESS, con fecha 16 de junio del 2024, se evidencia que la menor ingresa a urgencias pediátricas por enfermedad general, en la que se concede reposo de 3 días bajo el cuidado materno.

3.8.- El 28 de junio del 2024, el Director del Cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, Sr. William Gustavo Samaniego Espinoza, emite respuesta a la solicitud de cambio administrativo realizado, mediante memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-13117-M del 28 de junio del 2024, en el que indica:

“Adicionalmente a toda solicitud o petición de traslado por parte de los servidores debe seguir el proceso respectivo, siguiendo el órgano regular respetando la escala del jerárquico superior, cabe mencionar que cualquier solicitud el servidor deberá aportar toda la documentación que respalde y justifique con el aval de la institución rectora, es decir el IESS en el caso de salud, denuncia en Fiscalía en caso de seguridad, y todos aquellos documentos que respalden la solicitud de traslado del servidor, se considerará la petición de traslado del solicitante siempre y cuando cumpla con el tiempo de servicio establecido por la normativa legal vigente, dicha petición entrará para análisis en mesa técnica dentro del plan de rotación mismo que está ejecutando por parte de esta dirección.”

3.9.- Mediante declaración juramentada, mi madre la Sra. MARIA BEATRIZ VELATA FLORES, declara que es abuela materna de la menor de edad D.E.S.F, quien la mantiene bajo su cuidado y protección, por mi trabajo de Agente Penitenciaria desarrollado en el Centro de Privación de Libertad Chimborazo Nro. 1.

3.10.- En el memorando Nro. SNAI-DCVSP-2024-14216-M, de 15 de julio del 2024, la suscrita solicita traslado administrativo a la ciudad de Quito por la condición médica de su hija menor de edad, pues en dicha ciudad mantiene su domicilio. Sin embargo, mediante memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-14284 del 16 de julio del 2024, la Sra. Mercy Godoy Godoy, en calidad de Subjefe de Seguridad Penitenciaria solicita al Director del Centro un informe motivado en relación a la petición realizada.

3.11.- Mediante memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-18343-M del 9 de septiembre del 2024, el Sr. William Gustavo Samaniego Espinoza, Director del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, emite respuesta al memorando Nro. SNAI-CPLCHI-2024-0485-M, en el que manifiesta lo siguiente:

“Al respecto, me permito dar a conocer que el traslado hasta la provincia de Pichincha, NO ES PROCEDENTE en virtud que todos los centros de esa provincia cuentan con el personal suficiente, así mismo se debe aclarar que el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el Art. 235 establece que los traslados se realizarán por necesidad institucional y seguridad, detallando explícitamente lo siguiente:

Art. 235.- De los Traslados.- Las y los servidores de entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva serán asignados y cumplirán sus funciones prioritariamente en las zonas donde tengan su residencia habitual. Por necesidad institucional o seguridad del personal, debidamente motivadas, de conformidad con lo establecido en el reglamento respectivo de cada entidad. Podrán ser trasladados administrativamente a las diferentes zonas o circunscripciones territoriales del país (...)

Adicionalmente el Reglamento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, Art. 43.- traslados detalla (...) Los traslados se realizarán a nivel nacional cada dos años, prorrogables por una sola vez de forma justificada, sin perjuicio de la rotación planificada y aprobada (...)”

3.12.- Debido a la falta de cuidado de lactancia materna, mi hija no ha desarrollado de manera óptima sus defensas, por lo cual, de manera reiterativa sufre de condiciones médicas que deterioran su salud, es así que el 29 de octubre del 2024, la Dra. Erika Lorena Talavera Salas, diagnóstica a mi pequeña con ANEMIA POR DEFICIENCIA DE HIERRO, CISTITIS AGUDA, por lo que requiere tratamiento y cuidados maternos constantes. Adjunto los resultados de laboratorio realizados...”

1.4.- Los derechos presuntamente vulnerados: se invoca como derechos presuntamente vulnerados los siguientes:

a.- El interés superior del niño, establecido en el artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador.

b.- El derecho al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en los artículo 76 numeral 7 literal l).

c.- El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.

1.5.- Pretensión: la pretensión concreta de la accionante es la siguiente:

“Con los antecedentes expuestos señor juez solicitamos que luego del trámite pertinente y la contrastación que usted pueda realizar a partir de los documentos que adjuntamos se sirva

declarar:

1.- La vulneración del derecho a la protección de niños, niñas y adolescentes, así como a la seguridad jurídica, debido proceso respecto a la motivación, derecho a la familia, protección prioritaria y cuidado de la salud integral de la menor lactante por parte del SNAI.

2.- Que mediante sentencia se disponga al SNAI garantizar la protección al derecho a la lactancia y cuidado de la menor, realizando el correspondiente traslado administrativo de la accionada, a un Centro de la ciudad de Quito, que el SNAI crea pertinente.

3.- Que la entidad accionada se abstenga de realizar traslados administrativos de la ASP sin considerar antes la condición de salud de su hija, así como generar actos de intimidación, acoso por la interposición de esta acción constitucional.

4.- Se disponga la capacitación a los funcionarios del SNAI, respecto a los derechos de las madres y sus hijos lactantes.

Y todas las demás que ustedes consideren pertinentes dentro de este proceso, para reparar el derecho violado y evitar se vulneren los derechos constitucionales de la ciudadanía...”

2.- FUNDAMENTOS DE HECHO: Relación de los hechos probados relevantes para la resolución:

2.1.- Obra del expediente de fojas 2 el certificado de nacimiento de la menor SFDE el 26 de noviembre del 2023, hija de la señora Flores Velata Doris Elizabeth.

2.2.- De fojas 3 obra el pago del servicio eléctrico del domicilio habitual de la accionante.

2.3.- Obra del expediente de fojas 4, 5, 6, y 7 obran los certificados médicos de la menor SFDE, en los que se identifican los problemas de salud que ha enfrentado y en los que requirió los cuidados maternos.

2.4.- De fojas 8 obra el memorando Nro. SNAI-STPSP-2023-0973-M de 7 de marzo del 2023 en la que se notifica el traslado de la accionante del Centro de Privación de Libertad de Esmeraldas Nro. 1 al Centro de Privación de Libertad de Chimborazo Nro. 1.

2.5.- Obra del expediente de fojas 12 obra el memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-10473-M de 3 de junio del 2024, mediante el cual se solicita el traslado administrativo a la ciudad de Quito de la accionante, en virtud del estado de salud de su hija.

2.6.- De fojas 15 obra el memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-13117-M de 28 de junio del 2024, mediante el cual se da respuesta a la solicitud de cambio administrativo de la accionante, mediante el cual se niega la solicitud realizada.

2.7.- De fojas 16 obra el memorando nro. SNAI-DCSVP-2024-18343-M de 9 de septiembre

del 2024, en el que nuevamente se niega el traslado de la accionante.

2.8.- De fojas 19 a 22 obra la declaración juramentada realizada por la señora Velata Flores María Beatriz madre de la accionante, la misma que se establece que ella se encuentra al cuidado de la menor DESF hija de la accionante, mientras esta trabaja.

2.9.- De fojas 50 obra la hoja de vida de la señora Flores Velata Doris Lizbeth.

2.10.- De fojas 57 a 59 obra el informe motivado de traslado administrativo de 6 de marzo del 2023.

3.- COMPETENCIA:

La Jueza de la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito, del Distrito Metropolitano de Quito, que conoce la causa es competente para conocer y resolver la presente acción de protección de conformidad con lo establecido en el Art. 86 numeral 2 de la Constitución vigente, el Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la Resolución 114-2017, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura. El acto u omisión se produjo en Quito en el Ministerio de Salud Pública.

4.- VALIDEZ PROCESAL:

En la tramitación de la presente causa no se advierte omisión de solemnidad sustancial que influya o pueda influir en la decisión de la causa por lo que se declara su validez procesal, constitucional y legal.

La audiencia se realizó sin la presencia de la Procuraduría General del Estado, quien pese a estar legalmente notificada no compareció a la diligencia, y en la misma conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se escuchó a los amicus curiae que se presentaron dentro del proceso.

5.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.- Argumentación jurídica que sustenta la resolución:

5.1.- Requisitos de la Acción de Protección:

La Constitución en el artículo 88 establece el objeto de la Acción de protección y señala: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de un particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.” (Lo resaltado es mío)

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales en el artículo 40 la Acción de Protección procede 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.

5.2- Violación de un Derecho Constitucional: Los hechos que presenta la accionante como objeto de su reclamo son los siguientes:

“3.1.- Con fecha 1 de diciembre del 2022, la suscrita ingresó a prestar sus servicios en calidad de agente de seguridad penitenciaria Nro. 3, al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores SNAI.

3.2.- El 7 de marzo del 2023, mediante memorando Nro. SNAI-STPSP-2023-0973-M, recibo la notificación de traslado administrativo con la acción de personal 0115, desde el CPL Esmeraldas Nro. 1, al CPL Chimborazo Nro. 1.

3.3.- Conforme certificado de nacimiento de la menor de edad D.E.S.F, mi hija nació el 26 de noviembre del 2023, en la ciudad de Quito. Razón por la cual mi hija tiene 11 meses de edad.

3.4.- La Dra. María Luiza Román, pediatra del IESS, determina para mi hija lactante, reposo en casa y cuidado materno, así como la lactancia materna a libre demanda con fecha 8 de enero del 2024.

3.5.- El 9 de enero del 2024, mi hija ingresó a urgencias pediátricas del IESS, presentando un cuadro de NEUMONIA BACTERIANA, NO ESPECIFICADA, en el que se determina que durante la estancia hospitalaria se requiere del acompañamiento permanente de su madre.

3.6.- El 4 de abril del 2024, la menor de edad D.E.S.F. presenta un diagnóstico de GASTROENTERITIS AGUDA, necesitando cuidados de su madre.

3.7.- Con certificado médico emitido por el IESS, con fecha 16 de junio del 2024, se evidencia que la menor ingresa a urgencias pediátricas por enfermedad general, en la que se concede reposo de 3 días bajo el cuidado materno.

3.8.- El 28 de junio del 2024, el Director del Cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, Sr. William Gustavo Samaniego Espinoza, emite respuesta a la solicitud de cambio administrativo realizado, mediante memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-13117-M del 28 de junio del 2024, en el que indica:

“Adicionalmente a toda solicitud o petición de traslado por parte de los servidores debe seguir el proceso respectivo, siguiendo el órgano regular respetando la escala del jerárquico superior, cabe mencionar que cualquier solicitud el servidor deberá aportar toda la documentación que respalde y justifique con el aval de la institución rectora, es decir el IESS en el caso de salud,

denuncia en Fiscalía en caso de seguridad, y todos aquellos documentos que respalden la solicitud de traslado del servidor, se considerará la petición de traslado del solicitante siempre y cuando cumpla con el tiempo de servicio establecido por la normativa legal vigente, dicha petición entrará para análisis en mesa técnica dentro del plan de rotación mismo que está ejecutando por parte de esta dirección.”

3.9.- Mediante declaración juramentada, mi madre la Sra. MARIA BEATRIZ VELATA FLORES, declara que es abuela materna de la menor de edad D.E.S.F, quien la mantiene bajo su cuidado y protección, por mi trabajo de Agente Penitenciaria desarrollado en el Centro de Privación de Libertad Chimborazo Nro. 1.

3.10.- En el memorando Nro. SNAI-DCVSP-2024-14216-M, de 15 de julio del 2024, la suscrita solicita traslado administrativo a la ciudad de Quito por la condición médica de su hija menor de edad, pues en dicha ciudad mantiene su domicilio. Sin embargo, mediante memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-14284 del 16 de julio del 2024, la Sra. Mercy Godoy Godoy, en calidad de Subjefe de Seguridad Penitenciaria solicita al Director del Centro un informe motivado en relación a la petición realizada.

3.11.- Mediante memorando Nro. SNAI-DCSVP-2024-18343-M del 9 de septiembre del 2024, el Sr. William Gustavo Samaniego Espinoza, Director del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, emite respuesta al memorando Nro. SNAI-CPLCHI-2024-0485-M, en el que manifiesta lo siguiente:

“Al respecto, me permito dar a conocer que el traslado hasta la provincia de Pichincha, NO ES PROCEDENTE en virtud que todos los centros de esa provincia cuentan con el personal suficiente, así mismo se debe aclarar que el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público en el Art. 235 establece que los traslados se realizarán por necesidad institucional y seguridad, detallando explícitamente lo siguiente:

Art. 235.- De los Traslados.- Las y los servidores de entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva serán asignados y cumplirán sus funciones prioritariamente en las zonas donde tengan su residencia habitual. Por necesidad institucional o seguridad del personal, debidamente motivadas, de conformidad con lo establecido en el reglamento respectivo de cada entidad. Podrán ser trasladados administrativamente a las diferentes zonas o circunscripciones territoriales del país (...)

Adicionalmente el Reglamento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, Art. 43.- traslados detalla (...) Los traslados se realizarán a nivel nacional cada dos años, prorrogables por una sola vez de forma justificada, sin perjuicio de la rotación planificada y aprobada (...)”

3.12.- Debido a la falta de cuidado de lactancia materna, mi hija no ha desarrollado de manera óptima sus defensas, por lo cual, de manera reiterativa sufre de condiciones médicas que deterioran su salud, es así que el 29 de octubre del 2024, la Dra. Erika Lorena Talavera Salas,

diagnóstica a mi pequeña con ANEMIA POR DEFICIENCIA DE HIERRO, CISTITIS AGUDA, por lo que requiere tratamiento y cuidados maternos constantes. Adjunto los resultados de laboratorio realizados...”

Los derechos que se invocan como vulnerados por el accionante son los siguientes:

El interés superior del niño, establecido en el artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador.

El derecho al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en los artículo 76 numeral 7 literal 1).

El derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.

5.2.1.- El interés superior del niño, establecido en el artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador. Se indica que el derecho invocado ha sido vulnerado en virtud de que la accionante siguiendo los órganos regulares ha solicitado su traslado administrativo en dos ocasiones a una plaza que se encuentre en la ciudad de Quito, para garantizar el derecho de su hija a la lactancia y atención y cuidado de la madre, ya que la misma mantiene su residencia habitual en Quito, junto a su abuela quien es la que ha asumido su cuidado y atención ya que la madre es soltera y no cuenta con ninguna posibilidad debido a su trabajo y a su condición de realizar esa atención en la ciudad en la que está asignada en la provincia de Chimborazo. Adicionalmente, señala que dicha circunstancia ha impedido que su hija tenga un desarrollo adecuado y el cuidado de su madre de manera permanente, impidiendo que su salud sea óptima para una niña de su edad.

El artículo 44 de la Constitución establece:

“Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivoemocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.”

De la revisión de la acción y los recaudos procesales, se puede identificar que la accionante ha solicitado el traslado administrativo por la condición de salud de su hija, tomando en cuenta que se trataba de una bebe lactante que por circunstancias personales de la accionante se encontraba separa de la atención directa de su madre en el tiempo que ella debía cumplir sus

funciones en la provincia que fue asignada como Agente de Seguridad Penitenciaria.

Se identifica que las contestaciones que se dieron a la accionante fueron negativas, en las mismas que se invocan normas que identifican, cuáles eran las condiciones específicas de los traslados administrativos, sin embargo no se ha analizado la condición específica de la menor que debió analizarse, en los recaudos probatorios, se puede identificar que la menor durante este tiempo ha tenido varios problemas de salud, que incluso han obligado a que la madre haga uso de licencias por calamidad doméstica para garantizar su cuidado, ha tenido neumonía, gastroenteritis aguda, anemia y deficiencia de hierro, lo que identifica que su estado de salud ha mantenido de forma permanente quebrantos, el amicus curiae que fue presentado incluso realizó un análisis de todas las ventajas y desventajas de la lactancia materna, la misma que no ha podido desarrollarse de manera eficiente en el presente caso.

Si bien la institución accionada indicó que se ha otorgado este derecho a la hija de la accionante, no presentó documentación alguna de la que pudiera desprenderse este hecho, adicionalmente, el conceder una licencia de lactancia de una persona sin garantizar ni la proximidad a su hija ni la posibilidad de que esta acción pueda realizarse en el lugar de trabajo de la accionante, se limita al desarrollo de un trámite sin la garantía de que el derecho pueda ser efectivamente disfrutado.

Tanto la accionante como la accionada han manifestado que no existe para las Agentes de Seguridad Penitenciario ni un lactario en su lugar de trabajo y peor aún un servicio de cuidado diario para los menores en estos lugares. Es necesario identificar que la accionante tiene condiciones particulares en su condición de madre soltera, lo que ponen de manifiesto tanto en ella como en su hija una condición de doble vulnerabilidad y que el derecho al cuidado y atención materna así como la lactancia le corresponden a su hija que forma parte de un grupo de atención prioritaria que debe tener una consideración especial tanto en el espacio público como privado.

El derecho a la atención prioritaria de los menores involucra según el artículo 44 la garantía de su *desarrollo integral, que implica el privilegiar su proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad; el aseguramiento del ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior, la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivoemocionales y culturales y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.* Para asegurar estos derechos el principal que debe garantizarse es su derecho a la salud, del cual pueden desprenderse todos los demás.

Hay que tomar en cuenta que según el artículo 11 de la Constitución, los derechos que en ella se consagran de directa e inmediata aplicación por parte de las autoridades públicas, sin necesidad de que éstos se encuentren desarrollados en normativa secundaria, y en el caso del derecho que nos encontramos analizando, éste tiene prevalencia sobre los de otras personas, en el caso materia de marras, este derecho no ha sido garantizado por la institución accionada,

ya que pese a los pedidos realizados por la accionante, no se han adoptado medidas que puedan garantizar el desarrollo integral de la menor y han sido desestimados únicamente con análisis formales y legales, por lo que el derecho analizado ha sido vulnerado por la SNAI.

5.2.2.- El derecho al debido proceso en la garantía de motivación, establecido en los artículo 76 numeral 7 literal l). Se identifica por parte de la accionante que este derecho ha sido vulnerado en virtud de que las respuestas dadas por la SNAI, únicamente se han fundamentado en un primer momento en aspectos formales al no estar actualizada su hoja de vida y en el segundo pedido porque el acercamiento familiar no se encuentra contemplado como una causal en la Ley para efecto de los traslados, pero sin tomar en cuenta la normativa en su conjunto, principalmente el artículo 232 del COESCOP, que mantiene una protección especial para las mujeres en periodo de gestación y lactancia en el que se identifica la priorización de zonas de residencia habitual para efectos de traslados administrativos.

Incluso se identifica que según la norma invocada en los artículos 287 y 289 se identifica como infracción disciplinaria el no respetar las licencias de gravidez y lactancia a los funcionarios, y esto va más allá del simple trámite administrativo y registro de la licencia en una hoja de vida, ya que el derecho no se ha garantizado de forma efectiva porque no existen lactarios ni lugares apropiados para la recolección de leche en el centro de rehabilitación social en el que labora la accionante. No se realizó tampoco un informe técnico que de forma motivada analizará todos los particulares de la situación específica de la accionante, que pudiera fundamentar la decisión de la autoridad administrativa en función de los derechos que eran alegados.

Que si bien existe según la ley un plan de rotación del personal a nivel nacional, existe la posibilidad de analizar circunstancias particulares, como la del presente caso, en virtud de los derechos de los servidores que laboran en ésta área, más cuando pertenecen a un grupo de atención prioritaria como fue reconocido por la SNAI y que afectan de forma directa la integridad personal y familiar tanto de la accionante como de su tierna hija. Lo que ha puesto en riesgo la salud, vida e integridad de una menor lactante, así como su desarrollo integral.

El artículo 76 numeral 7 literal l dispone:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

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.

El artículo 76 de la Constitución de la República, ordena que en toda resolución de los poderes públicos se debe asegurar el debido proceso, se debe velar, respetar y cumplir las garantías al debido proceso básicas, dentro de las cuáles consta la garantía de motivación que ha sido alegada como vulnerada por la accionante. La Corte Constitucional en diferentes sentencias había establecido un test de motivación para analizar si una decisión se encontraba motivada. Mediante sentencia número 1158-17-EP, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador con fecha 20 de octubre del 2021, la Corte, se aparta expresamente de la línea jurisprudencial relativa al test de motivación y ha incorporado nuevas pautas para identificar si hay una vulneración a la garantía de motivación.

“Por todo lo expuesto, esta Corte se aleja de forma explícita y argumentada de su jurisprudencia relativa al test de motivación, con arreglo al artículo 2.3 de la LOGJCC. Y, a continuación, se establecen pautas para el examen de un cargo de vulneración de la garantía de la motivación a partir de la sistematización de su jurisprudencia reciente.”

La Corte en la sentencia referida ha establecido inicialmente qué es una argumentación jurídica, *“Una argumentación jurídica es la expresión del razonamiento desarrollado para resolver un determinado problema jurídico y que sirve de apoyo a una cierta decisión de autoridad...”*, para iniciar en análisis hay que señalar que se impugnó como atentatorio de los derechos del accionante los memorandos Nros. SNAI-DCSVP-2024-13117-M de 28 de junio del 2024 y SNAI-DCSVP-2024-18343-M de 9 de septiembre del 2014 y es necesario identificar si tiene una argumentación jurídica en los términos expresados por la Corte.

“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 “[n]o 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” que componen la “estructura mínima” de una argumentación jurídica.

Se establece que la *“estructura mínimamente completa conlleva la obligación de: “i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores] y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...”*, con estos elementos se puede identificar que el referido documento, no tiene una estructura mínima completa en la que se han enunciado las normas y principios jurídicos en que se sustentan y se ha explicado la pertinencia de su aplicación al hecho, ya que no se analizan los

hechos particulares del caso presentado, únicamente se enuncian las normas relativas al traslado administrativo, pero no se hace un análisis minucioso de los hechos del caso y las normas que le podrían ser aplicadas incluso las mismas del COESCOP.

Se ha incorporado adicionalmente un estándar de suficiencia, al que la Corte se refiere de la siguiente manera: *“Ahora bien, el juicio sobre la suficiencia de la fundamentación normativa y de la fundamentación fáctica va a depender del estándar de suficiencia que sea razonable aplicar en el tipo de causa de que se trate y de la aplicación que razonablemente deba hacerse de dicho estándar en el caso concreto.”* Esto lleva a identificar claramente que no van a hacerse las mismas exigencias respecto de una decisión de esta naturaleza, no se requiere una argumentación que genere jurisprudencia pero si es necesario que se analice el problema jurídico que se plantea, en su totalidad e integralidad; en este sentido se puede identificar que no hay una suficiencia en la argumentación jurídica presentada por la institución accionada ya que se trata de un acto administrativo, que debía brindar una respuesta a un problema concreto, que no es exclusivamente la aplicación de la norma al traslado solicitado, sino un análisis de las circunstancias específicas en las que se solicitó dicho traslado, aplicando de forma integral tanto la normativa específica legal que le rige como los derechos que debían garantizarse y protegerse..

La Corte adicionalmente establece que deberá tomarse en cuenta “la incidencia que una motivación deficitaria podría tener en el ejercicio de esos derechos”, en el caso materia de análisis, es necesario establecer que la incidencia en el goce de los derechos en conflicto es alta, porque del análisis realizado se ha desprendido que debe continuar laborando en el lugar donde se encuentra lo que impide el desarrollo, goce y garantía de los derechos que se han alegado como vulnerados.

En atención a lo manifestado se considera que hay vulneración a la garantía de motivación en los actos administrativos analizados, y que no se cumplen con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21, la Corte ha incorporado al análisis varios tipos de deficiencia motivacional, dentro de los que se integra la inexistencia, insuficiencia y apariencia, la misma que es subdividida en incoherencia, inatención, incongruencia e incompresibilidad, al haberse establecido en el presente caso que no se evidencia una motivación mínima completa, y se ha identificado el vicio de insuficiencia si existe una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

5.2.3.- El derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se indica que se ha vulnerado este derecho por parte de la SNAI al no aplicarse a la situación de la accionante el artículo 232 del COESCOP.

La Seguridad Jurídica, es aquel derecho que garantiza el respeto de las normas contenidas en la Constitución de la República, y normas de nivel inferior que conforman el ordenamiento jurídico, así como la sujeción de las autoridades a dicho ordenamiento, por lo que permite que las personas tengan certeza de que se respeten sus derechos. La Corte Constitucional, en la

sentencia N.º 204-16-SEP-CC, emitida en el caso N.º 1153-11-EP indicó:

“...la seguridad jurídica representa el elemento esencial y patrimonio común dentro de un estado constitucional de derechos y justicia, la cual garantiza ante todo el respeto a la Norma Suprema, así como una convivencia jurídicamente ordenada, una certeza sobre el derecho escrito y vigente, así como el reconocimiento y la provisión de la situación jurídica. Para aquello, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, debiendo ser claras y públicas, teniendo siempre la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídico, será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los principios, derechos y disposiciones consagrados en el texto constitucional...”

De la revisión del expediente y sus elementos probatorios, se establece que la accionante, realizó dos solicitudes de traslado administrativo, las mismas que fueron negadas en atención al contenido del artículo 43 del Reglamento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, el mismo que establece que los traslados se realizarán cada dos años y el artículo 235 del COESCOP que establece únicamente la posibilidad de realizar traslados en virtud de necesidad institucional y seguridad personal del funcionario.

El artículo 82 de la Constitución del Ecuador dispone "Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes", de la prueba producida y argumentos esgrimidos por el legitimado pasivo, se puede evidenciar que las negativas que se han esgrimido, tienen un fundamento que se basa en la normativa interna específica relativa a los traslados.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la seguridad jurídica en la Sentencia No. 030-09-SEP-CC caso No. 0100-09-EP, Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 97, 29, 12.2009, Pág. 69, en la que ha señalado: *“La seguridad jurídica, como derecho constitucional tutelable se garantiza en el Art. 82 que lo determina como la certeza de la norma clara y pública, que se aplicará cumpliendo los lineamientos constitucionales, generando con ello la confianza en la Carta Fundamental...”*

En la Gaceta Judicial. Año CIV. Serie XVII. No. 11. Página 3428. (Quito, 11 de julio de 2002) RESOLUCION DEL RECURSO DE CASACION. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PRIMERA SALA DE LO CIVIL Y MERCANTIL se ha manifestado:

“El concepto de la seguridad jurídica alude al conjunto de condiciones necesarias para anticipar las consecuencias jurídicas de la conducta personal y de la de terceros; que propuesto como principio constitucional, significa que el orden jurídico proscriba cualquier práctica en el ejercicio del poder que conduzca a la incertidumbre, es decir,

a la imposibilidad de anticipar o predecir las consecuencias jurídicas de la conducta; que no se trata de una regla susceptible de invocarse para valorar los actos de poder creadores de normas particulares, si son el resultado de facultades regladas. En efecto, si tales actos se apartan de lo ya establecido en la ley, habrá un problema de legalidad del acto en sí, sin que pueda decirse que está en juego la garantía constitucional de la seguridad jurídica, porque el conjunto de condiciones que la configuran no ha sido alterado. Distinto es el caso de los actos creadores de normas generales: las leyes, las ordenanzas, los reglamentos, pueden atacar directamente contra la seguridad jurídica en cuanto establezcan reglas de alcance general de cuya aplicación se genere la incertidumbre jurídica, lo que ocurre, por ejemplo, con las leyes retroactivas; de la existencia de normas que atenten directamente contra la seguridad jurídica y que nace la vinculación entre el debido proceso y la garantía constitucional a la seguridad jurídica, ya que esta última no es sino una regla del debido proceso aplicable al ejercicio del poder normativo...”

De los recaudos procesales se evidencia que la institución pública accionada aplicó las normas relativas a los traslados administrativos contempladas en su legislación interna y específicamente aplicable, rigiéndose por normativa expresa, por lo que no se identifica una vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

5.3.- Acción u omisión de autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.-

Habiéndose determinado que existe vulneración al derecho al interés superior del niño y al debido proceso en la garantía de motivación, es necesario analizar si esta vulneración proviene de la acción u omisión de la autoridad que ha sido accionada.

Primero la acción u omisión debe provenir de una autoridad pública no judicial, presupuesto que se cumple ya que la SNAI es una autoridad pública no judicial.

Ahora es necesario establecer si existe una acción u omisión de esta autoridad que haya ocasionado la vulneración del derecho. Respecto de los actos estos no revisten mayor complicación, la acción es: *“La autoridad pública en el marco de su actividad está facultada a dictar actos según su competencia, pero dichos actos pueden violar o vulnerar derechos a los administrados garantizados en la Constitución...”* (CEVALLOS Zambrano, Iván, La Acción de Protección. Formalidad, admisibilidad y procedimiento, Workhouse Procesal, Colombia, 2014, pág. 218)

La omisión por su parte definida por el mismo autor es *“Omisión o Incumplimiento consiste en el no cumplir, no aplicar o desconocer uno o varios derechos garantizados en la Constitución, leyes y reglamentos. Omisión que puede ser absoluta, relativa o ambas. Las cuáles sí se evidencian pueden constituirse en violatorias de los derechos constitucionales...”* (CEVALLOS Zambrano, Iván, La Acción de Protección. Formalidad, admisibilidad y

procedimiento, Workhouse Procesal, Colombia, 2014, pág. 218)

Por tanto debe analizarse si existen actuaciones u omisiones de parte de la institución accionada que hayan violado, menoscabado, disminuido o anulado el goce o ejercicio de los derechos del accionante que han sido identificados como vulnerados.

De los recaudos procesales y conforme a los hechos probados se colige que la SNAI ha emitido dos actos administrativos negando el traslado administrativo de la accionante, sin tomar en cuenta sus condiciones particulares ni los derechos que se encontraban en conflicto en el caso y con ello ha incumplido con obligaciones constitucionales.

5.4.- Inexistencia de otro mecanismo adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.-

La presente causa, corresponde al ámbito de competencia de la Acción de protección y se concluye que no existe otro mecanismo de protección adecuado y eficaz para ventilar la vulneración al derecho invocado por lo siguiente:

El Art. 173 de la Constitución dispone: “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.” Existe por tanto para las actuaciones de los poderes públicos una vía adecuada y eficaz de reclamación como lo es la Contencioso-Administrativa, siempre y cuando las reclamaciones se concentren en asuntos de mera legalidad como no es el presente caso, en el que se ha identificado la vulneración a derechos por parte de la accionada.

La Corte Constitucional al respecto ya ha realizado varios pronunciamientos, en la sentencia 016-13-SEP-CC indicó:

“... la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales...”

“...El juez constitucional cuando de la sustanciación de la garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar que existen otras vías...”

En la sentencia 001-16-PJO-CC ha emitido el siguiente pronunciamiento como regla con el carácter erga omnes:

“Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis a cerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real concurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no

encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido...”

Con estos precedentes y al haberse identificado que en la presente se ha verificado una vulneración de derechos por parte de la SNAI, la acción de protección es la vía adecuada y eficaz para resolver la controversia.

5.5.- Verificación de que no existe ninguna causal de improcedencia:

El artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone cuales son las condiciones para que se torne improcedente la acción las mismas que son:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. En el presente caso existe una vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, específicamente el derecho al interés superior del niño y el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. En el presente caso los actos no han sido revocados ni extinguidos.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. En el presente caso la acción de la autoridad pública ha conllevado a la violación de derechos constitucionales.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. Por verificarse la vulneración de un derecho constitucional, conforme ya lo ha establecido la Corte Constitucional mediante una regla con carácter erga omnes, la acción de protección es la vía adecuada y eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. La pretensión no es la declaración de un derecho y no se está reconociendo uno, sino tutelando derechos constitucionales preexistentes.
6. Cuando se trate de providencias judiciales. No es el caso, los hechos dañosos no provienen de una providencia judicial.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. Tampoco se trata de un acto de esta naturaleza.

Al haberse verificado que no existe ninguna causa de improcedencia de la acción la misma es

procedente.

6.- RESOLUCIÓN:

Con los antecedentes analizados ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA se expide la siguiente sentencia:

1.- Se declara la vulneración al derecho al interés superior del niño y el debido proceso en la garantía de motivación establecidos en los artículos 44 y 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador.

2.- SE ACEPTA parcialmente, la Acción de Protección planteada.

3.- Como medidas de reparación integral se ordena:

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: "... La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud."

3.1.- Restitución del derecho:

3.1.1.- En el presente caso no es posible la restitución del derecho al tratarse de un derecho como la efectividad de la licencia de lactancia que se extingue por el transcurso del tiempo y ha transcurrido ya un tiempo importante del goce del derecho lo que impidió un desarrollo adecuado de la salud de la menor afectada, no puede concederse una prolongación de ese plazo, por lo que el derecho no puede ser restituido.

3.2.- Rehabilitación del derecho:

3.2.1.- Si bien el derecho no puede ser restituido, si se puede intervenir en su rehabilitación, en el presente caso principalmente, la rehabilitación de la salud de la menor, a fin de que en adelante pueda lograr un desarrollo óptimo acorde a su edad y condición, para ello es necesario que se habilite el cuidado permanente de su madre, es esta etapa crucial de crecimiento y desarrollo, para lo cual se dispone:

3.2.2.- Se anulan las decisiones administrativas adoptadas con vulneración al debido proceso en la garantía de motivación que negaron las solicitudes de traslado administrativo de la accionante de forma inmotivada.

3.2.3.- Que se proceda a conceder el traslado administrativo a la accionante a uno de los centros de rehabilitación social ubicados en la ciudad de Quito, ciudad en la cual su hija

mantiene su residencia habitual, debido a la contención familiar que requiere y que en otro lugar del país no le puede ser proveída, al ser una menor, hija de una madre soltera trabajadora que no cuenta con otros mecanismos de apoyo parental que los proveídos por su abuela en dicha localidad.

3.3.- Satisfacción:

3.3.1.- Como medida de satisfacción se dispone que la SNAI presente una disculpa pública a la accionante y su hija menor de edad por haber vulnerado su derecho al interés superior del niño y al debido proceso en la garantía de motivación consagrados en los artículos 44 y 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador, la misma que deberá publicarse en el portal web de dicha institución por el término de cinco días, lo que deberá cumplirse en el término de ocho días posteriores a la ejecutoria de la presente sentencia.

3.4.- Garantía de No Repetición:

3.4.1.- Como garantía de no repetición se dispone a la SNAI que se garantice la permanencia de la accionante en Quito, por al menos los dos años que especifica el COESCOP para que se tomada en cuenta en un traslado posterior, tiempo que permitiría la recuperación de la menor y su desarrollo integral, y que al realizarse un traslado posterior se privilegien sus derechos por sobre los demás.

Sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral deberá informar a esta judicatura en el plazo de 15 días, posteriores a la ejecutoria de la presente sentencia. Una vez ejecutoriada remítase copias certificadas a la Corte Constitucional al tenor de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.-
NOTIFÍQUESE.-

CAMPAÑA TERAN PAOLA VIVIANA

JUEZ(PONENTE)