

Quito D.M., 08 de junio de 2022

CASO No. 2922-17-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 2922-17-EP/22

Tema: Esta sentencia analiza la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica y desestima la acción extraordinaria de protección presentada frente a la sentencia que rechazó el recurso de apelación dentro de una acción de protección, por no encontrar vulneración a derechos constitucionales.

I. Antecedentes procesales

1. El 30 de junio de 2017, Marisol Azucena Durán Calle (**accionante**) presentó una acción de protección en contra de BanEcuador y la Procuraduría General del Estado, en la que impugnó el inicio del sumario administrativo GTH-006-2017¹ (proceso No. 17981-2017-01496).
2. El 12 de julio de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, negó la acción presentada “*dejando a salvo los derechos que tiene la accionante para reclamar sus derechos en la acción que corresponda y ante la autoridad competente*”.
3. Inconforme con esta decisión, Marisol Azucena Durán Calle interpuso recurso de apelación. Mediante sentencia de fecha 28 de septiembre de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado.
4. De esta decisión la parte actora interpuso recurso de casación. Mediante auto de fecha 05 de octubre de 2017, la Sala Provincial negó lo solicitado debido a que, “[...] *la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no prevé el recurso solicitado por la recurrente*”.
5. Inconforme con esta decisión, la actora interpuso recurso de hecho. Mediante auto de fecha 10 de octubre de 2017, la Sala Provincial negó lo solicitado por improcedente

¹ Como pretensión del proceso de acción de protección la accionante solicitó que se deje sin efecto el sumario administrativo iniciado por el Gerente de Talento Humano del Banco Público BANECUADOR, por no tener competencia para iniciar este proceso.

toda vez que en garantías jurisdiccionales el único recurso contemplado es el de apelación.

6. El 27 de octubre de 2017, Marisol Azucena Durán Calle (“**la accionante**”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Sala Provincial, mediante la cual se negó su recurso de apelación.
7. El 08 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y -por sorteo efectuado el 31 de enero de 2018- su conocimiento correspondió a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote².
8. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en auto de 25 de marzo de 2022 avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada. Pedido que fue cumplido el 04 de abril de 2022.

II. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (**CRE**); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

10. La accionante alega que se ha vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y el derecho a la seguridad jurídica, prescritos en los artículos 76 numeral 3) y 82 de la Constitución de la República.
11. Inicia la demanda con el recuento de las razones por las cuales interpuso la acción de protección de origen. Para fundamentar el cargo relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de juez competente, enfatiza en la falta de competencia del BanEcuador para iniciar el proceso de sumario administrativo. Luego, respecto del derecho a la seguridad jurídica, sostiene que “[...] desde el 19 de mayo de 2017, las entidades del sector público perdieron la competencia de los sumarios administrativos y esa reforma no puede modificarse por un Acuerdo Ministerial”. Por

² Del expediente se verifica que la causa fue admitida a trámite sin considerar la presentación de recursos inoficiosos; no obstante, no corresponde a esta Corte, durante la fase de sustanciación, pronunciarse nuevamente al respecto. Pese a ello, es preciso dejar claro que la LOGJCC no prevé el recurso de casación para las garantías jurisdiccionales; por lo que, de conformidad con su artículo 24, solo procedía el recurso de apelación.

lo que, considera que lo alegado por los funcionarios de BanEcuador respecto a que *“con el decreto del Ministro de Trabajo 0098, las entidades y empresas públicas recuperaron la competencia de los sumarios administrativos [...] es un cuento que se lo creyeron los Jueces de la Función Judicial de primera y segunda instancia”*.

12. Así también, menciona que se ha vulnerado la supremacía normativa para lo cual transcribe el contenido del artículo 11 de la CRE y precisa que *“viola también el principio a la seguridad jurídica y el hecho de aplicar un Acuerdo Ministerial por sobre una Ley Orgánica es violar el Art. 425, inciso segundo de la Norma suprema y el actuar sin competencia viola la disposición contenida en el Art. 226 ibídem”* (sic).
13. Con estos argumentos solicita: **i)** se acepte la acción extraordinaria de protección; **ii)** se declare la vulneración de derechos constitucionales; **iii)** se declare la nulidad del sumario administrativo; y **iv)** se dicten medidas de reparación.

3.2 Fundamentos de la Sala Provincial

14. El 04 de abril de 2022, Inés Maritza Romero Estévez, María Patlova Guerra Guerra y Wilson Enrique Lema Lema, en calidad de jueces de la Sala Provincial, remitieron el informe de descargo solicitado.
15. Sobre el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica indican que, en la sentencia impugnada *“[...] se establece que esta Sala es competente para conocer y resolver sobre la apelación del auto venido en grado, por así disponerlo los artículos 86 de la Norma Suprema; artículos 8 número 8 y 166 (sic), número 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en concordancia con el artículo 208, números 1 y 8 del Código Orgánico de la Función Judicial”*.
16. De esta forma, señalan que existe confusión entre la acción de protección y la acción extraordinaria de protección; *“la legitimada activa alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del Juzgador A Quo; con el mismo argumento aduce que el Tribunal Superior violó ese derecho, pues, no determina en qué consiste la vulneración del Tribunal de Alzada”*.
17. Luego determinan que:

En el caso se verificó que el Acuerdo Ministerial No. 4421 fue emitido por una autoridad de la Función Ejecutiva, esto es el Ministro del Trabajo, amparado en normas constitucionales, y efectivamente con fundamento en este Acuerdo el Gerente de Talento Humano de BanEcuador tramita las acciones administrativas correspondientes, y deja sin efecto una resolución emanada por una autoridad pública, evidentemente es un tema meramente administrativo y es la vía ordinaria ante la cual debió plantearse esta pretensión, por lo que se advirtió que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional de la parte accionante.

18. En esta misma línea afirman que:

Del caso se desprende que sí existen otros mecanismos, sin haberse demostrado que dichas vías ordinarias sean inadecuadas o ineficaces; de igual manera no se justificó una amenaza, así como una vulneración o violación de los derechos constitucionales; ya que las resoluciones administrativas son decisiones finales que las autoridades, han adoptado dentro de los procesos administrativos, sometidos a su conocimiento, decisión que goza de toda legitimidad, ejecutoriedad, validez y eficacia; pues la presunción de legitimidad se desprende del ordenamiento jurídico que establece que todo acto jurídico es válido mientras no se demuestre lo contrario.

19. Por todo lo expuesto, solicitan se rechace la acción extraordinaria de protección planteada.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis Constitucional

20. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental. Así, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, para determinar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección que permita resolver los cargos formulados por el accionante se requiere la verificación de que estos reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).³
21. En este caso, si bien la accionante alega como vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente, esta Corte evidencia que no se especifica la manera en la que este derecho se ha visto vulnerado en la decisión impugnada. Por lo que, este Organismo, a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable⁴ para identificar una posible vulneración de este derecho, no cuenta con un argumento completo que permita analizar este derecho, razón por la cual se descarta su examen.
22. De igual forma, aun cuando la accionante identifica como vulnerado el principio de jerarquía normativa, se observa que la construcción de este argumento se la hace desde la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por cuanto la accionante -a su criterio- considera que se ha aplicado un Acuerdo Ministerial por sobre la ley. De

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

⁴ *Ibíd.* Párr. 21

modo que esta Corte considera oportuno responder dichos argumentos a través del derecho a la seguridad jurídica.

4.1 Sobre el derecho a la seguridad jurídica.

23. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que “*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*”.
24. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.
25. La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse solo respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales⁵.
26. La accionante refiere que “[...] desde el 19 de mayo de 2017, las entidades del sector público perdieron la competencia de los sumarios administrativos y esa reforma no puede modificarse por un Acuerdo Ministerial”, lo cual, a su parecer, no habría sido considerado por los jueces de la Sala Provincial.
27. Al respecto, de la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte puede advertir que en su acápite quinto los jueces de la Sala Provincial analizan, precisamente, la alegación de la accionante sobre una posible incompetencia del gerente de talento humano de BanEcuador para tramitar sumarios administrativos y manifiestan que:

En el caso en análisis, se verifica que el Acuerdo Ministerial No. 4421 fue emitido por una autoridad de la Función Ejecutiva, esto es el Ministro del Trabajo, amparado en normas constitucionales, amparado efectivamente en este Acuerdo el Gerente de Talento Humano de Banecuador tramita las acciones administrativas correspondientes, y dejar (sic) sin efecto una resolución emanada por una autoridad pública, evidentemente es un tema meramente administrativo y es la vía ordinaria ante la cual debió plantearse esta pretensión, por lo que se advierte que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional de la parte accionante. Igualmente en relación a un incumplimiento de lo establecido en el Art. 226 de la Constitución de la República, mismo que dice: ‘Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párr. 22. y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 19.

servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la Ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. En el caso se observa que el Mba. Víctor López Paredes, Gerente de Talento Humano del Banco Público BanEcuador, ha actuado apegado a normas constitucionales y legales amparado en la Ley de Servicio Público y en el Acuerdo Ministerial, por lo que esta alegación está alejada de su pretensión esencial la cual constituye dejar sin efecto un Acuerdo emitido por una autoridad pública.

28. Por lo que, a partir de ello, la Sala Provincial concluye su análisis manifestando que el “Gerente de Talento Humano del Banco Público Banecuador, ha actuado apegado a normas constitucionales y legales amparado en la Ley de Servicio Público y en el Acuerdo Ministerial, por lo que esta alegación está alejada de su pretensión esencial la cual constituye dejar sin efecto un Acuerdo emitido por una autoridad pública”.
29. Es así que, esta Corte verifica que los jueces de la Sala Provincial identificaron y aplicaron las normas infraconstitucionales previas, claras y públicas que estimaron pertinentes para resolver el recurso interpuesto, motivo por el cual no se constata una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. En consecuencia, no evidencia una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, sino únicamente insatisfacción y desacuerdo con la decisión, lo cual no constituye *per se* una vulneración de derechos y no puede ser revisado por esta Corte pues aquello desnaturalizaría el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección.
30. Finalmente, este Organismo Constitucional recuerda a los y las abogadas que al momento de litigar en garantías jurisdiccionales corresponde agotar los recursos de conformidad con la normativa aplicable, siendo improcedente -por no estar contemplado en la LOGJCC- la presentación del recurso de casación.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección signada con el No. **2922-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

Carmen Corral Ponce
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 08 de junio de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Alí Lozada Prado por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL