

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2022

CASO No. 1082-17-EP

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

SENTENCIA No. 1082-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que dictó la sentencia de apelación de 29 de marzo de 2017, dentro de una acción de protección, al no constatar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y en observancia del trámite propio de cada procedimiento.

I. Antecedentes

1. El 16 de noviembre de 2016, Rómulo Fausto Núñez Licuy (actor) presentó una acción de protección en contra de la Resolución No. SA-08-2016-OT emitida por la Dirección Provincial de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), mediante la cual, se le impuso la sanción de destitución del cargo de oficinista de la Unidad Provincial de Afiliación y Cobertura de Pichincha, por haber incurrido en una falta grave prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento¹.
2. El 21 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Especializada Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito (Unidad Judicial) negó la acción de protección². Rómulo Fausto Núñez Licuy interpuso recurso de apelación.
3. El 29 de marzo de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (Sala) aceptó el recurso de apelación y dejó sin efecto la sentencia subida en grado³.
4. El 25 de abril de 2017, Cristian David Hidalgo Orozco, procurador judicial de Geovanna Alexandra León Hinojosa -representante legal del IESS- (entidad accionante), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 29 de marzo de 2017.

¹ Acción de Protección No. 17203-2016-13267. El actor señaló que la resolución vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, a ser juzgado por juez competente, a la motivación, al trabajo, a la igualdad y proporcionalidad de las sanciones.

² La Unidad Judicial determinó que la vía idónea era la justicia ordinaria, por lo que, negó la acción por no cumplir con lo dispuesto en los artículos 40.3 y 42 numerales 1, 2 y 3 de la LOGJCC.

³ La Sala declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la garantía de motivación, al trabajo y a la igualdad; como medida de reparación, dejó sin efecto el acto administrativo impugnado y ordenó que el actor sea reintegrado a sus funciones.

5. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
6. El 5 de julio de 2017, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.
7. El 12 de noviembre de 2019, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.
8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional.
9. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa. La sustanciación del caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 26 de abril de 2022, y solicitó el informe de descargo a la Sala.
10. El 6 de mayo de 2022, la Sala presentó su informe.

II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones extraordinarias de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) y artículo 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la entidad accionante

12. La entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), y a la motivación (art. 76.7.1 CRE).
13. Para sustentar las pretensiones en contra de la sentencia de 29 de marzo de 2017, la entidad accionante expresa los siguientes *cargos*:

13.1 Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que la Sala no respetó los presupuestos de procedibilidad de la acción de protección establecidos en la LOGJCC, porque *“un acto administrativo que puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante los recursos de plena jurisdicción o de anulación [no debió ser] conocido por la jurisdicción constitucional, ya que esta última estaría supliendo a la justicia ordinaria.”*

13.2 Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, manifiesta que la Sala realizó un “*un extenso parafraseo de doctrina y jurisprudencia sobre la procedibilidad de una acción de protección cuando existe vulneración de derechos constitucionales, pero no pronuncian (sic) nada al respecto sobre su improcedencia en razón de que existe otro mecanismo de defensa para la reclamación de sus derechos.*”

13.3 En cuanto a la vulneración del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, expresa que la Sala “*conoció, admitió y aceptó una acción de protección, pese a que la vía correcta de impugnación del acto administrativo emitido por la Dirección Provincial de Pichincha del IESS, es la contencioso administrativa mediante un recurso subjetivo.*”

13.4 Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, indica que la Sala desconoció la competencia de la Subdirección General de Servicios Corporativos de Pichincha para iniciar el proceso disciplinario, y la competencia del Director Provincial para resolver la destitución de un servidor.

14. Finalmente, la entidad accionante solicita que se acepte su demanda y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

B. Del órgano jurisdiccional accionado

15. Los jueces provinciales de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en lo principal, expusieron los antecedentes del caso en contraste con decisión adoptada, y concluyeron que esta se encuentra debidamente motivada.⁴

C. Delimitación de los puntos del debate

16. De la exposición de los argumentos y contrargumentos de las partes, la Corte precisa que el debate está orientado a verificar si la acción de protección fue la vía idónea para atender el caso de origen, de lo contrario existiría una presunta vulneración por no acudir ante la jurisdicción correspondiente.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁵. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica⁶.

⁴ Elsa Paulina Grijalva Chacón (+), Miguel Ángel Narváez Carvajal y José Miguel Jiménez Álvarez, Jueces Provinciales de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, informe s/n contenido en el Oficio s/n de 2 de mayo de 2022.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 16.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.

18. Respecto a los cargos resumidos en los párrafos 13.1 a 13.3 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes. Sin embargo, los argumentos están encaminados a que la supuesta vulneración fue provocada porque la vía adecuada para impugnar el acto administrativo no era la acción de protección, sino la contencioso administrativa. Por lo que, para dar una atención adecuada a los cargos formulados y evitar la reiteración argumentativa⁷, se reconduce el análisis a la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (art. 76.3 CRE)⁸, y se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Sala vulneró la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, porque la acción de protección no era la vía idónea para resolver la controversia?**
19. Sobre el cargo sintetizado en el párrafo 13.4 *supra*, la entidad accionante se limita a cuestionar la corrección de la decisión judicial impugnada respecto a la competencia sancionatoria del órgano administrativo, sin explicar las razones del por qué la acción u omisión de las autoridades judiciales habrían vulnerado el derecho constitucional alegado de forma, directa e inmediata. Por lo tanto, al no existir un argumento mínimamente completo, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera haciendo un esfuerzo razonable.⁹

V. Resolución del problema jurídico

¿La Sala vulneró la garantía de ser juzgado por un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento, porque la acción de protección no era la vía idónea para resolver la controversia?

20. La Constitución, en su artículo 76 numeral 3, establece que en todo proceso se asegurará la garantía de que: *“Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”*. El contenido de este derecho implica que *“el procedimiento de una persona, orientado a establecer responsabilidades de orden legal, debe ser conocido y resuelto por jueces y tribunales ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”*¹⁰. Esta es una garantía esencial para el debido proceso, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la Ley le han atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos¹¹.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 2152-11-EP/19, párr. 23. La Corte ha sostenido que *“al momento de resolver sobre vulneraciones de garantías jurisdiccionales, debe verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observando la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.”*

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias No. 838-12-EP/19, párr. 26; No. 1598-13-EP/19, párr. 17.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 1598-13-EP/19, párr. 17.

21. La Corte Constitucional ha determinado que, para que exista un debido proceso, solo se podrá juzgar a una persona ante un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento¹². Puesto que, para que una persona pueda ejercer una defensa adecuada, esta deberá ser juzgada por una autoridad judicial competente.¹³
22. De acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia constitucional, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales. Esta es una acción directa e independiente a otras vías jurisdiccionales. No se podrá exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder hacer efectiva la vulneración de derechos constitucionales¹⁴.
23. La entidad accionante alega que (i) la acción de protección era improcedente porque se impugnó un acto administrativo, y que (ii) el caso debió ser conocido y resuelto por un Tribunal Contencioso Administrativo.
24. Respecto al **primer cargo (i)**, la Corte ha considerado que la competencia en una acción de protección no depende de la calidad del acto que se impugna, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales¹⁵.
25. De la revisión de la sentencia de 29 de marzo de 2017, se observa que la Sala determinó su competencia de conformidad con los artículos 86, número 3 segundo inciso, de la Constitución; 24 de la LOGJCC, y 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial.
26. En lo principal, la Sala constató que la sentencia de primera instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica y motivación, porque declaró improcedente la acción sin analizar los fundamentos de la demanda sobre una presunta vulneración de derechos constitucionales. Así estableció:

“[E]l juez a quo, no fundamenta adecuadamente su decisión, ya que no cumple con su obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestos en la acción de protección por las partes y los demás intervinientes del proceso. De lo invocado, no solo que se ha puesto en riesgo los derechos a la seguridad jurídica y motivación, por cuanto el juez a quo no ha razonado de manera explícita, razonada, lógica y comprensible, más bien solo se remite a anunciar que se trata de un tema de mera legalidad y que debe de acatarse lo invocado en el Art. 173 de la Constitución de la República, sin que (sic) darle un mínimo de importancia a los derechos constitucionales invocados por el accionante en su demanda. Por otro lado, es de entender que el numeral 4 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional impone a los jueces la obligación jurisdiccional de justificar si se han vulnerado o no los derechos reclamados, y, solo al no considerar vulneración alguno (sic) luego de su análisis puede establecer la vía que considere adecuada el (sic) accionante.”¹⁶”

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 1754-13-EP/19, párr. 24.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1754-13-EP/19, párrs. 25-26.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1754-13-EP/19, párr. 31.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 307-10-EP/19, párr. 21.

¹⁶ Expediente Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fs.20.

27. Posteriormente, en el considerando quinto de la sentencia impugnada, la Sala analizó los argumentos deducidos por las partes procesales, y confirmó la existencia de vulneraciones a los derechos constitucionales, específicamente:
- 27.1. La vulneración del derecho a la **seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de la motivación**, porque (i) el IESS aplicó en forma retroactiva una decisión reglamentaria, (ii) la competencia para destituir a un servidor público correspondía al director general y no al director provincial, y (iii) el inicio del proceso sancionatorio debió realizarlo la Unidad Administrativa de Talento Humano y no la Subdirección Provincial de Servicios Corporativos.
 - 27.2. La vulneración del derecho al **trabajo** al separar arbitrariamente a un servidor sin cumplirse con el debido proceso.
 - 27.3. La afectación del derecho a la **igualdad**, por cuanto, en casos análogos, se aplicó la sanción de suspensión sin remuneración, mas no la de destitución, sin que exista una explicación racional para dicha diferenciación.
28. Por lo expuesto, se verifica que la Sala determinó el objeto y naturaleza de la acción de protección, verificó que la sentencia de primera instancia no analizó la vulneración de los derechos constitucionales alegados, analizó los antecedentes de hecho y los argumentos de las partes respecto del acto administrativo impugnado, declaró que se vulneraron los derechos a la seguridad jurídica, motivación, trabajo e igualdad, y ordenó medidas de reparación.
29. Por lo tanto, se descarta la procedencia del primer cargo de la entidad accionante, ya que la Sala verificó que el caso se trataba de un asunto de vulneración de derechos constitucionales, susceptible de ser tratado mediante acción de protección¹⁷.
30. Respecto al **segundo cargo (ii)**, la Corte ha establecido que los jueces constitucionales serán competentes para conocer y resolver las vulneraciones constitucionales que se alegan en las acciones de protección¹⁸, porque es una acción directa e independiente, cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.
31. De lo expuesto en los párrafos 25 al 27 *supra*, este Organismo constata que la Sala justificó el conocimiento y resolución de la acción de protección al haber identificado la violación de derechos constitucionales, para lo cual observó las disposiciones normativas de la LOGJCC, y concluyó que la vía idónea y adecuada era la acción de protección¹⁹.
32. Por lo tanto, se descarta también el segundo cargo de la entidad accionante, porque la acción de protección sí fue la vía idónea y eficaz, pues la judicatura accionada aceptó

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1955-14-EP/20, párr. 25.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1754-13-EP/19, párr. 31

¹⁹ Expediente Corte Provincial de Justicia de Pichincha, fs.25.

su competencia, en virtud de evidenciar que se presentaron alegaciones respecto a la vulneración de derechos constitucionales.

33. En consecuencia, la Sala no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente y en observancia del trámite propio de cada procedimiento.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada **No. 1082-17-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL