

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 55
6 marzo 2021
Original: español

INFORME No. 51/21
PETICIÓN 1789-12
INFORME DE INADMISIBILIDAD

SARA MERCEDES YÉPEZ GUILLEN
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 6 de marzo de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 51/21. Petición 1789-12. Inadmisibilidad. Sara Mercedes Yépez Guillen. Ecuador. 6 de marzo de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Sara Mercedes Yépez Guillen
Presunta víctima:	Sara Mercedes Yépez Guillen
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	28 de septiembre de 2012
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	23 de marzo de 2015 y 16 de enero de 2017
Notificación de la petición al Estado:	25 de julio de 2017
Primera respuesta del Estado:	1 de diciembre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	5 de enero de 2018, 11 de febrero de 2018 y 15 de agosto de 2018
Observaciones adicionales del Estado:	10 de octubre de 2018 y 17 de octubre de 2018

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae:</i>	Sí
<i>Ratione loci:</i>	Sí
<i>Ratione temporis:</i>	Sí
<i>Ratione materiae:</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 28 de diciembre de 1977)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación y cosa juzgada internacional:	No
Derechos admitidos:	Ninguno
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 10 de abril de 2012
Presentación dentro de plazo:	Sí

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios alegan que el Estado ecuatoriano es responsable por la denegación de justicia en contra de Sara Mercedes Yépez Guillen (en adelante la “Sra. Yépez”), al suprimir en 2005 el puesto de Experto Jurídico 1 que ocupaba en la Subdirección de Entidades en Saneamiento y Liquidación de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Manifiestan que la supresión del puesto que ocupaba se realizó de manera arbitraria y sin seguir un debido proceso, debido a que la supresión se habría fundamentado en el desempeño laboral de la Sra. Yépez, lo cual habría afectado su reputación profesional y la integridad de su familia, al ser ella el único sustento económico de su esposo y sus tres hijos. Asimismo, alegan que las decisiones

¹ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

judiciales falladas en contra de la Sra. Yépez, relacionadas con la impugnación del acto administrativo que suprimió el puesto que desempeñaba, vulneraron su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial al no tomar en cuenta las violaciones a los derechos alegados por la peticionaria en dichas instancias.

2. Los peticionarios señalan que la Sra. Yépez ingresó a la Superintendencia de Bancos y Seguros en 1995 y ascendió al puesto de Experto Jurídico 1 en 1997. Relatan que en 2003 fue delegada para desempeñar sus funciones en la Cooperativa de Ahorro y Crédito San Francisco de Asís, con la finalidad de colaborar en la reactivación de esta empresa del Estado. Narran, a manera de antecedente, que en contra de la delegación de la Sra. Yépez para fungir en dicha Cooperativa, interpuso un recurso administrativo y un amparo constitucional, considerando que dicha designación habría sido arbitraria. La parte peticionaria manifiesta que la Sra. Yépez, previo a su despido, acudió a las instancias administrativas y judiciales por irregularidades perpetradas por sus superiores, en su contra mientras se desempeñaba como empleada de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Los peticionarios puntualizan que el alegato central de la presente petición corresponde específicamente a la supresión del puesto de Experto Jurídico 1 que la dejó sin empleo.

3. El 15 de noviembre de 2005 el Superintendente de Bancos y Seguros suprimió la plaza de Experto Jurídico 1, a través de la Acción de Personal No. 2396. Los peticionarios sostienen que dicha resolución careció de legalidad, al no haber estado debidamente fundada y motivada; es decir, que habría sido arbitraria debido a conflictos con su superior jerárquico. Indican que en contra de la Acción de Personal No. 2396 la Sra. Yépez interpuso un recurso contencioso administrativo solicitando la nulidad de dicha acción de personal. Mediante sentencia de 11 de julio de 2007, la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito de Quito declaró la nulidad del acto administrativo, al considerar que el mismo constituyó una cesación arbitraria de las funciones de la Sra. Yépez, concluyendo que se omitieron e incumplieron formalidades legales, debido a que la supresión del puesto no atendió a los dictámenes correspondientes que debieron emitirse por el responsable de Recursos Humanos, ordenó, además, su reintegro al mismo puesto que ocupaba o a uno similar.

4. Inconformes con la sentencia emitida por la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tanto la Superintendencia de Bancos y Seguros como el Procurador General del Estado, recurrieron en casación. Los peticionarios indican que dicho recurso de casación fue resuelto por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia de 31 de mayo de 2010, desestimando el recurso interpuesto por la Superintendencia de Bancos y Seguros, pero aceptando el interpuesto por el Procurador General del Estado. Los peticionarios señalan que el fallo emitido por la Corte Nacional de Justicia estableció, entre otras cuestiones, que contrario a lo establecido por el tribunal de primera instancia, la supresión del puesto de Experto Jurídico 1 no correspondió a una sanción por su desempeño, sino que estuvo fundamentado por los dictámenes emitidos por las áreas correspondientes que concluyeron que no era necesario contar con esa plaza, además, señaló que la Sra. Yépez fue debidamente indemnizada por dicha acción. Asimismo, dicha sentencia estableció que el juez de primera instancia fundamentó el fallo en una ley derogada y que la misma careció de motivación jurídica, lo que llevó a declarar erróneamente la nulidad del acto administrativo.

5. La Sra. Yépez interpuso una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Nacional de Justicia, misma que fue admitida el 13 de septiembre de 2010 y resuelta mediante sentencia de 10 de abril de 2012 por la Corte Constitucional. Esta última instancia negó el recurso al considerar, entre otros, que el tribunal de primera instancia erróneamente aplicó normas que no correspondían al caso y que fundamentó su decisión en disposiciones que resultaron inaplicables e impertinentes al caso en cuestión. Asimismo, la Corte Constitucional estableció que la Sra. Yépez ejerció su derecho a la defensa a plenitud, toda vez que tuvo acceso a los recursos judiciales disponibles, mismos que fueron incitados por ella.

6. Los peticionarios alegan que a consecuencia de la supresión del puesto de Experto Jurídico 1 que ejerció la Sra. Yépez en la Superintendencia de Bancos y Seguros por más de ocho años, el Estado ecuatoriano vulneró su derecho a la honra porque la supresión se fundamentó en la supuesta ineficiencia en el desempeño de sus funciones, lo cual habría afectado su reputación profesional. Asimismo, alegan que las resoluciones judiciales falladas en contra de la Sra. Yépez, vulneraron su derecho a las garantías judiciales y a

la protección judicial, toda vez que el razonamiento de la sentencia dictada por la Corte Nacional de Justicia, al resolver el recurso de casación interpuesto por el Procurador General del Estado, se basó principalmente en cuestiones de forma, al considerar que la numeración de los artículos del Código Civil citados en la sentencia de primera instancia era incorrecta. Asimismo, aducen que la Corte Constitucional negó la acción extraordinaria de protección sin considerar los derechos constitucionales invocados por la Sra. Yépez, alegando, además, un retardo injustificado por parte de ese máximo tribunal, siendo que la acción extraordinaria de protección se resolvió más de dos años después de haber sido admitida.

7. Por otro lado, mediante comunicación de 23 de marzo de 2015 la Sra. Yépez informó a la CIDH que el 2 de mayo de 2012 ingresó a trabajar a la Función Judicial ocupando el cargo de Juez de Garantías Penales. Sin embargo, señala que a causa de su actuación en el denominado caso “Gastromed”, en el cual otorgó medidas cautelares y revocó la prisión preventiva en favor de los inculpadados, se inició un juicio sumario administrativo en su contra por no haber seguido órdenes de sus superiores, y en consecuencia fue destituida. La Sra. Yépez manifiesta que aunado al juicio administrativo que la destituyó, fue denunciada por prevaricato. Indica que en contra de su destitución, interpuso una demanda en la vía contencioso-administrativa, de la cual no informa sobre su resolutorio e indica que no interpondría la acción de protección debido a que el Estado ecuatoriano ha fallado todo recurso judicial en su contra -la peticionaria fuera de esta comunicación no vuelve a referirse sobre la conclusión del proceso iniciado en su contra y no se tiene noticia de que haya interpuesto un recurso judicial posterior a la demanda interpuesta en la vía contencioso-administrativa-. Adicionalmente, Sra. Yépez expresa que en agosto de 2014 ingresó a un nuevo empleo; sin embargo, fue despedida debido a presiones realizadas a su jefe inmediato -respecto de este otro hecho, la peticionaria no indica si el nuevo empleo fue en el sector público o privado y quién o quiénes habrían ejercido dichas presiones-.

8. El Estado, por su parte, alega que la petición no cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, aduciendo que la Sra. Yépez no agotó los recursos idóneos disponibles en la jurisdicción interna tendientes a desestimar el acto administrativo que conllevó a la supresión de la plaza de Experto Jurídico 1. Sostiene que el recurso de plena jurisdicción o subjetivo era el correspondiente para contravenir el acto administrativo que afectó los derechos subjetivos de la Sra. Yépez y no el recurso de nulidad interpuesto.

9. Asimismo, alega que los hechos expuestos por la parte peticionaria no caracterizan violaciones a los derechos consagrados en la Convención, resaltando que el proceso por el cual se suprimió la plaza de Experto Jurídico 1 se apegó a lo establecido en la normativa interna, sustentando el mismo en el dictamen emitido por el área de Recursos Humanos de la Superintendencia de Bancos y Seguros, que sugirió la supresión de la plaza en atención a que: *“(...) el puesto de Experto Jurídico 1 asignado a la Subdirección de Entidades en saneamiento y liquidación, se encuentra subutilizado en esa unidad en el 66% de su jornada laboral [...] se ha confirmado que no es posible su reubicación dentro de la Institución [...] se concluye que dicha plaza no es necesaria en la actual estructura organizacional actual de la Superintendencia de Bancos y Seguros”*. Además, el Estado indica que la Sra. Yépez fue indemnizada por la supresión de partida, recibiendo la cantidad de US\$14,000 el 21 de noviembre de 2005³.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

10. Existe controversia entre las partes respecto al agotamiento de los recursos internos. Por un lado, los peticionarios afirman que los recursos internos se agotaron con la sentencia de 10 de abril de 2012, emitida por la Corte Constitucional, la cual rechazó el recurso extraordinario de protección interpuesto por la Sra. Yépez. Por otro lado, el Estado sostiene que el recurso de nulidad administrativa interpuesto por la Sra. Yépez en contra de la Acción de Personal No. 2396 fue inadecuado, siendo el recurso idóneo el de plena jurisdicción o subjetivo, en aras de amparar los derechos que le habrían sido vulnerados. En el presente caso la Comisión observa que el acto administrativo por el cual se suprimió el puesto de Experto Jurídico 1 que ocupaba la Sra. Yépez es de 15 de noviembre de 2005; la solicitud de nulidad que interpuso contra este acto fue fallada en su favor en primera instancia el 11 de julio de 2007. Esta decisión fue posteriormente revertida en

³ En comunicación de 1 de diciembre de 2017, el Estado adjunta prueba de haber hecho efectivo el pago por concepto de indemnización en favor de la Sra. Yépez.

sentencia de segunda instancia al otorgarse el recurso de casación en favor del Procurador General del Estado, finalmente la peticionaria interpuso una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, en donde ese máximo tribunal consideró que el acto administrativo -Acción de Personal No. 2396- que suprimió el puesto que ocupó, se realizó conforme a derecho. Luego de examinar estas tres decisiones y los argumentos de la parte peticionaria la CIDH observa que en ninguna de estas instancias se declararon improcedentes los recursos planteados por la peticionaria; por el contrario, se les dio trámite y se decidieron en el fondo.

11. En ese sentido, la CIDH ha establecido que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida⁴. Por lo tanto, la Comisión considera que se cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, además, tomando en cuenta que la sentencia de la Corte Constitucional es de 10 de abril de 2012 y la petición ante la CIDH fue recibida el 28 de septiembre 2012, se cumple con el requisito del plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

12. Por último, respecto a la alegada destitución de la Sra. Yépez como Juez de Garantías Penales y la interposición de una demanda en contra de su destitución, la Comisión concluye de la información proporcionada por la Sra. Yépez, que no interpondría recurso alguno en contra de una resolución desfavorable, expresando que: *“... todo se niega por parte de la justicia ecuatoriana, todo juicio en contra del Estado no sale la sentencia a favor (sic), sino contraria a derecho por orden superior”*. Por su parte, el Estado no hace referencia a ninguno de los hechos manifestados por la Sra. Yépez en su comunicación de 23 de marzo de 2015. De la información proporcionada por la Sra. Yépez y de la revisión del expediente, la Comisión no cuenta con información por parte de la peticionaria para establecer que haya agotado los recursos internos con relación a estos hechos.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

13. El reclamo de los peticionarios tiene origen en la supresión de la plaza de Experto Jurídico 1 que conllevó al despido de la Sra. Yépez en 2005. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un primer momento, ordenó la nulidad de dicha acción y, en consecuencia, la reincorporación de la Sra. Yépez al mismo puesto o a uno similar al que ejerció dentro de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Inconformes con la sentencia emitida en primera instancia, el Superintendente de Bancos y Seguros en conjunto con el Procurador General recurrieron en casación, recurso que fue otorgado por la Corte Nacional de Justicia, en favor de este último. No contenta con el fallo de la Corte Nacional de Justicia, la Sra. Yépez acudió a la Corte Constitucional mediante la acción extraordinaria de protección, pero no obtuvo una respuesta favorable. En esta última decisión la Comisión Interamericana observa que la decisión de la Corte Constitucional analizó la validez del acto administrativo reclamado por la peticionaria, es decir, respecto de la Acción de Personal No. 2396 que suprimió la plaza que ejerció en la Superintendencia de Bancos y Seguros.

14. La Comisión advierte que en el presente caso la validez del acto administrativo plasmado en la Acción de Personal No. 2396 que conllevó al despido de la Sra. Yépez, fue determinada por la normativa nacional y analizado por las instancias judiciales accionadas por la peticionaria. Además, por información aportada por el Estado se verificó que se le pagó una indemnización de USD\$. 14,000. En ese sentido, la Comisión no observa una situación concreta de indefensión ante el acto administrativo que suprimió el puesto que ejercía. Así, en virtud del carácter complementario de la protección internacional ofrecida por el Sistema Interamericano, la Comisión no puede actuar como un tribunal de alzada examinando supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia, salvo que existiera evidencia inequívoca de vulneración de las garantías del debido

⁴ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

proceso consagradas en la Convención Americana⁵. En consecuencia, ante la ausencia de elementos que indiquen que las resoluciones de los tribunales respectivos hayan sido adoptadas con base en criterios arbitrarios o contrarios a derechos consagrados en la Convención Americana, los hechos planteados por la parte peticionaria no tienden a caracterizar violaciones al mencionado instrumento internacional. Por ello, a los efectos del análisis de admisibilidad, la Comisión no identifica *prima facie* que los elementos aportados caractericen posibles violaciones a los derechos garantizados en la Convención Americana, en los términos del artículo 47 b) de este tratado.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibile la presente petición;
2. Notificar a las partes la presente decisión, publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 6 días del mes de marzo de 2021. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁵ CIDH, Informe No. 27/16, Petición 30-04, Inadmisibilidad. Luis Alexsander Santillán Hermoza, Perú, 15 de abril de 2016, párr. 32.