



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., 09 de abril del 2014

**SENTENCIA N.º 066-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1431-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió el 06 de octubre de 2010, la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el coronel de policía de EM Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, en calidad de comandante provincial de Policía de Manabí N.º 4, en contra de la sentencia dictada el 08 de septiembre de 2010, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 056-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 06 de octubre de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 1431-10 EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, el 07 de diciembre de 2010, con voto de mayoría admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1431-10-EP.

Mediante el sorteo de casos efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 11 de enero de 2011, le correspondió sustanciar al ex juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, quien mediante providencia de 18 de enero de 2011 a las 10h30, avocó conocimiento de la presente causa ordenando se haga saber el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, a fin de que en el plazo de quince días presenten informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; de igual manera se hizo saber sobre el contenido de la demanda y providencia al procurador general

del Estado y al señor Simón Navarrete Gómez. Se señaló para el 23 de febrero de 2011 a las 10h00 a fin de que tenga lugar la audiencia pública respectiva, conforme consta en la razón sentada por la actuario del despacho de sustanciación (Fojas 33 del expediente constitucional).

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria de 24 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, la sustanciación de la causa N.º 1431-10-EP, conforme consta en el memorando N.º 058-CCE-SG-SUS-2013, de 30 de enero de 2013 emitido por Secretaría General (fojas 59 del expediente constitucional).

Mediante providencia del 12 de marzo de 2013 a las 12h00, el juez sustanciador Antonio Gagliardo Loor, avocó conocimiento de la presente acción constitucional, haciendo conocer a las partes la recepción del proceso (fojas 60 del expediente constitucional).

#### **Antecedentes de hechos y fundamentos del legitimado activo**

En lo principal, manifiesta el legitimado activo que el cabo de Policía, Simón Antonio Navarrete Gómez, compareció presentando una acción de protección que recayó en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Manabí. Señala que el ex cabo de Policía, Navarrete Gómez Simón Antonio, el 31 de octubre de 2009, después de las investigaciones realizadas por la Unidad de Asuntos Internos del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, y de lo reproducido y probado en la audiencia del Honorable Tribunal de Disciplina, se demostró descuido y negligencia en el cumplimiento de su trabajo como Servicio de Subalterno de Guardia de 00:00 a 06:30, acarreado como consecuencia de este acto la sustracción de la motocicleta marca Suzuki AX-100, color azul, de placas M-15857 del Patio de Retención Vehicular del Comando Cantonal de Policía Bahía de Caráquez. Que ese hecho se encuadrada dentro de las normas establecidas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, lo cual se ha demostrado en la diligencia de audiencia, en las pruebas solicitadas y anexas al proceso.

Aduce que es muy claro observar la equivocada aplicación del Derecho con la que se resuelve la ratificación de la admisión de la acción de protección, subida en grado, puesto que en la audiencia pública se expuso con sobrados argumentos jurídicos, de hecho y de derecho, que en el procedimiento realizado con el



accionante no existe ninguna violación de carácter constitucional, lo cual se corrobora con los documentos anexos al proceso de acción de protección, pero que no se tomaron en cuenta los elementos procesales, cometiendo un grave error al haber contrariado toda norma de carácter constitucional y legal, razón por la cual presenta e interpone acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional para que se corrija estas faltas judiciales y no sean vulneradas las resoluciones de los Honorables Tribunales de Disciplina de la Institución Policial, que juzgan la conducta disciplinaria y retiran de sus filas a los malos elementos que hacen quedar en mal predicamento a la Institución Policial. Que los jueces superiores, al ratificar la acción de protección, atentan en contra del Derecho Institucional, consagrado en normas expresas, dejando constancia de que en este proceso no se tomaron en cuenta los siguientes actos procesales:

- La intervención de la abogada patrocinadora dentro de la audiencia realizada en la acción de protección.
- Todas las pruebas aportadas al proceso
- El artículo 24 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional que textualmente dice: “Para la aplicación de la sanción se tomará en cuenta la conducta habitual del inculpaado y la gravedad del daño ocasionado o que pudo ocasionar”.
- El expediente debidamente certificado del informe N.º 237/2009 de Asuntos Internos del 04 de diciembre de 2009, en el que consta: 1.- Los partes policiales que dan a conocer el cometimiento de una falta disciplinaria; 2.- Informe de investigación, en relación a los hechos, las declaraciones de los testigos y demás elementos procesales que demuestran “se cometió falta disciplinaria”.
- El certificado de la hoja de vida del accionante, quien demuestra las faltas disciplinarias cometidas con anterioridad, las cuales suman más de 432 horas de castigo.
- La resolución dictada por el H. Tribunal de Disciplina, la cual se encuentra debidamente motivada, cumpliendo con las formalidades que la ley exige, respetando todas las normas Constitucionales.
- El artículo 188 de la Constitución de la República que indica: “En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria. Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento...”.
- El artículo 12 del Reglamento de Disciplina en mención dice: “La jurisdicción disciplinaria consiste en la facultad de juzgar y sancionar la comisión de todo acto que se encuentre tipificado como falta del presente reglamento; constituye el adecuado medio para mantener el orden y la disciplina institucional”.

Alega que en la sentencia que se impugna se invoca la presunta violación de los artículos 66 numeral 4, y el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República, lo cual es falso, ya que se aplicó el artículo 24 del Reglamento de Disciplina, además de la gradualidad de la responsabilidad del cometimiento de la falta, se aplicó la sanción de acuerdo a la responsabilidad demostrada en el proceso de investigación y el desarrollo de la audiencia del H. Tribunal de Disciplina. Señala que se le dio el tiempo necesario para su defensa, además de haber asistido el accionante con su abogado representante tanto en la etapa investigativa como en la audiencia del Tribunal, por lo que es inaudito tan solo pensar que se le pueda aplicar igualdad de responsabilidad al recurrente cuando se probó fehacientemente que el responsable fue él. Manifiesta que con esta sentencia se está atentando contra el buen procedimiento, consagrado en la Constitución, además de declarar una absoluta ilegalidad, pues si el criterio de los jueces fuera como el de esta sentencia, lamentablemente todos los casos en nuestro sistema legal serían impunes, por lo que no cabe duda que el acto administrativo ha sido dictado en legal y debida forma y no existe ninguna violación constitucional. Que la institución policial a la que representa no se explica cómo es que declaran ratificada la acción de protección, cuando el demandante no se ha encontrado en indefensión y tuvo el tiempo necesario para asumir su defensa, se le juzga por una de las causales del artículo 64 del Reglamento del Disciplina, además de aplicársele la sanción de acuerdo a la responsabilidad de los investigados. Aduce que esta es la única forma de que la Institución saque de sus filas a los elementos que han tenido un antecedente lleno de faltas disciplinarias por su mala actitud ante la ciudadanía, que es la única perjudicada de que "Policías que no merecen llevar el Uniforme", lo sigan haciendo con total impunidad. Señala que con la admisión de la acción de protección y su ratificación en segunda instancia se desconoce el sentido de una investigación y la facultad que la Constitución otorga a la Policía Nacional de tener procedimientos disciplinarios.

### **Derechos constitucionales que se consideran vulnerados en la decisión judicial impugnada**

A criterio de la autoridad accionante se han vulnerado, a través de la sentencia impugnada, los derechos establecidos en los artículos 66 numeral 23; 75, 76 numeral 7 literal 1, y artículo 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

El legitimado activo solicita que esta Corte revoque la sentencia, toda vez que la acción de protección era improcedente, según el artículo 42 numerales 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



## Contestación a la demanda

### Planteamiento de los legitimados pasivos

Los doctores Oscar Alarcón Castro, Roosevelt Cedeño López y abogado José Ramón Espinel García, en calidades de jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en lo principal informan que a criterio de la Sala, la sentencia de primera instancia, dictada por el juez segundo de garantías penales de Manabí, que declaró con lugar la acción constitucional de protección propuesta por el ex cabo de Policía, Simón Antonio Navarrete Gómez, fue confirmada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, basándose en la violación de los derechos constitucionales del recurrente, como el derecho a la igualdad formal y material, consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, porque no es justo ni correcto que de los tres procesados en el expediente, en el que estuvo involucrado el accionante Simón Antonio Navarrete Gómez, solamente a este se lo juzgue como infractor de faltas atentatorias y de tercera clase, de las que están contenidas en el artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, cuando en realidad los tres policías tienen análogas responsabilidades, resultando insólito que solamente a uno de ellos se le atribuya la responsabilidad de la sustracción de la motocicleta marca Suzuki AX-100, color azul, de placas M-15857, del patio de retención vehicular del Comando Cantonal de Policía de Bahía de Caráquez, cuando los tres policías estuvieron en el lugar en sus correspondientes turnos.

Señalan que la sustracción de la moto se detectó o fue evidente en el turno de vigilancia que tenía Simón Antonio Navarrete Gómez, pero eso no significa que por negligencia de él se haya sustraído la moto cuyas características están indicadas, ¿acaso este ciudadano recibió de parte de los otros policías relevados de la vigilancia, a quienes se liberó de responsabilidad, una información detallada de los vehículos existentes?, pues no, y más bien con una investigación a medias y no a fondo, el Tribunal de Disciplina de Comando de Policía de Manabí N.º 4, sin que hayan suficientes elementos procesales, culpó de la pérdida de la motocicleta al ciudadano Simón Antonio Navarrete Gómez, por lo que se violó el artículo 76 numeral 6 de la Constitución, inherente al principio de proporcionalidad.

Dicen que se ratifican en su sentencia, pues hubo desigualdad en la investigación de los hipotéticos infractores, y por ende hubo desproporción en la sanción que recibió el accionante. Que el accionado presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Manabí N.º 4, al comparecer a la acción de protección, no ha justificado, tal como se puntualiza en su sentencia, porqué a unos se juzgó

por contravenciones de segunda clase, y al accionante por una falta de tercera clase, lo que conlleva a la sana crítica de los juzgadores, que hubo discriminación en el juzgamiento, puesto que de los tres policías investigados por un mismo hecho, dos recibieron trato preferencial y el otro (Simón Antonio Navarrete Gómez), fue separado de la institución policial, lo que constituye violación constitucional del principio de igualdad, traducándose en violación palmaria a los principios constitucionales del derecho al trabajo.

Que la Sala consideró que en la resolución expedida por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, no existe una motivación satisfactoria, clara y precisa para que al accionante se le haya impuesto una infracción de tercera clase, por lo que de acuerdo al literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, el proceso investigatorio incoado por el organismo de Disciplina Policial no tuvo una adecuada motivación, no enunciándose las normas y principios jurídicos en que se funda y no se aplica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho, por lo que tal resolución resulta nula, por así determinarlo la Constitución de la República.

Que se ha afectado el derecho al trabajo del accionante, vulnerándose las garantías constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica, igualdad ante la Ley y no discriminación, tal como lo contempla la Constitución de la República; asimismo, al Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4 le recuerdan que según el artículo 424 de la Constitución de la República: "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público"; y que la inobservancia a la Carta Fundamental, principalmente en lo relativo al debido proceso, como en la forma en que se practicó la investigación contra el accionante, crea un estado de inseguridad jurídica que vulnera los derechos que les asisten a los ciudadanos de la República.

Con estos argumentos y considerando que hay mérito suficiente, solicitan a la Corte Constitucional que se declare sin lugar la presente acción extraordinaria de protección.

↓



### **Procuraduría General del Estado**

El procurador general del Estado no ha comparecido ni se ha pronunciado al respecto.

**Simón Navarrete Gómez** (actor en la acción de protección).

No ha comparecido ni se ha pronunciado al respecto.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal b y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa del Coronel de E. M., Ab. Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Policía Manabí N.º 4**

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –LOGJCC–, determina: “Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. En el presente caso, conforme se desprende del expediente, el policía Simón Antonio Navarrete Gómez propuso una acción de protección, demandando al coronel de E. M., Ab. Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Policía Manabí N.º 4, por haberle juzgado y dado de baja de las filas de la Institución Policial. En su libelo de demanda pidió que se cite únicamente a esta autoridad en su oficina, ubicada en el interior del Comando de la Policía Nacional en Manabí, lugar situado en el Km. uno y medio de la carretera que conduce a la ciudad de Portoviejo. Por tanto, el coronel de E. M., Ab. Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Policía Manabí N.º 4, ha sido legitimado pasivo en la acción de protección, enmarcándose en lo previsto en el

artículo 41 numeral 1 ibídem, que dice: “Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio”.

Al haberse aceptado la acción de protección a favor del policía Simón Antonio Navarrete Gómez, tanto en primera como en segunda instancia, en su condición de autoridad pública demandada y legitimado pasivo, el mencionado coronel interpuso la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose ahora en legitimado activo, conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

### **Identificación de los problemas jurídicos a resolver en el presente caso**

El núcleo problemático a dilucidar son los siguientes problemas jurídicos:

- 1. La sentencia impugnada emitida por los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita del funcionario accionado?**
- 2. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

### **Argumentación de los problemas jurídicos**

- 1. La sentencia impugnada emitida por los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita del funcionario accionado?**

El legitimado activo alega la falta de tutela jurídica en la sentencia expedida por los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Manabí, “por no recoger la realidad del debido procedimiento consagrado en la Constitución, ya que presentaron todas las irregularidades tanto en el proceso de primera como de segunda instancia, demostrando con pruebas la improcedencia de la acción, los mismos no fueron tomados en cuenta por parte de los juzgadores”. Bajo esta premisa, corresponde dilucidar y puntualizar lo siguiente:

El artículo 75 de la Constitución de la República, que ha sido acusado de vulnerar en la sentencia impugnada, determina el Derecho a la Jurisdicción, manifestando:

d



“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Asimismo, el artículo 11 numeral 9 inciso cuarto de la Constitución de la República, dice:

“El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”.

El llamado Derecho a la Jurisdicción se consagra en la tutela judicial efectiva, desde el cual el debido proceso comienza a integrarse en cada etapa del procedimiento, con exigencias autónomas. El derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas. Este es un concepto abierto, de cierta abstracción y generalidad que proyectan diligencias implícitas que perduran y se consolidan sin discusión, cuyo alcance y contenido, según la doctrina constitucional, comprende:

- a) “Recurrir ante los tribunales de justicia y a obtener de ellos una sentencia útil;
- b) Acceder a una instancia judicial ordinaria y a lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado;
- c) A un juez natural e imparcial;
- d) A la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción;
- e) A la interpretación de las normas reguladores de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión, evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (*in dubio pro actione*);
- f) A que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados;
- g) A la no aplicación en forma retroactiva de nuevas pautas jurisprudenciales con relación a los requisitos de admisibilidad, a fin de evitar situaciones de desamparo judicial;
- h) A petitionar y obtener tutela cautelar para que no se torne ilusorio el derecho que se defiende;
- i) Al cumplimiento de todas las etapas del procedimiento legalmente previsto, el cual deberá asegurar la posibilidad del justiciable a ser oído, y

- a ofrecer y producir la prueba pertinente antes de dictarse sentencia;
- j) A una decisión fundada que haga mérito de las principales cuestiones planteadas;
- k) A impugnar la sentencia definitiva;
- l) A tener la posibilidad de ejecutar en tiempo y forma la sentencia y, por ende, a su cumplimiento por parte de la autoridad condenada;
- m) Al desarrollo del proceso en una dimensión temporal razonable;
- n) A contar con asistencia letrada”<sup>1</sup>.

Examinado el proceso constitucional instaurado en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Manabí, así como en la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí, que ha sido remitido a esta Corte, se puede apreciar que las partes procesales intervinientes en la acción de protección han recurrido ante su juez natural e imparcial, siendo asistido con sus respectivos abogados defensores, sin que haya existido trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción constitucional en todas y cada una de las instancias, es decir, el desarrollo del proceso, tanto en la primera instancia como en la segunda y definitiva instancia, ha tenido una dimensión temporal razonable; han ejercido el derecho de impugnar para ante el superior y lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado. La decisión judicial ha sido fundada en mérito de las principales cuestiones planteadas, es decir, se ha cumplido todas las etapas del procedimiento legalmente previsto en la Constitución de la República así como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, garantizando a los justiciables a ser oídos, quienes han ofrecido y han producido la prueba pertinente antes de dictarse sentencia; en definitiva, no se aprecia situaciones de desamparo judicial a las partes procesales.

Por otra parte, esta Corte determina que en la sustanciación de la acción de protección no existe negligencia imputable a los legitimados pasivos, pues han resuelto el recurso de apelación dentro del plazo razonable, como se desprende de las siguientes actuaciones procesales:

- Fecha en que se notifica la sentencia de primera instancia: 05 de agosto de 2010, a las 17h04 (fojas 284 y vuelta).
- Fecha de presentación del recurso de apelación: lunes 09 de agosto de 2010 a las 15h20 (fojas 287).
- Providencia que concede el recurso interpuesto: 12 de agosto del 2010 a las 08h15. (Fojas 290).
- Oficio mediante el cual se remite el expediente a la Corte

<sup>1</sup> Pablo Esteban Perrino, “El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa”, en Revista de Derecho Público, Proceso Administrativo I. Buenos Aires, Editorial RUBINZAL-CULZONI, 2003, Pág. 261-262.



- Provincial: 16 de agosto de 2010 a las 15h30. (Fojas 290 y vuelta).
- Razón del sorteo de la causa en la Corte Provincial de Manabí: Agosto 19 del 2010 (fojas 1 del cuaderno de segunda instancia).  
Avoco, recepción del proceso y autos a conocimiento del tribunal: 20 de agosto del 2010 a las 10h00 (fojas 2 del cuaderno de segunda instancia).
  - Sentencia de la Corte Provincial: 08 de septiembre del 2010 a las 09h40.

Visto los detalles procedimentales que anteceden se concluye que se han observado los principios de celeridad y eficiencia por parte de los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí; por tanto, no existe retardo injustificado en la sustanciación de la causa que vulnere el artículo 24 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; tanto más cuando no existen pruebas o indicios de que los jueces hayan actuado con manifiesto descuido. Resolver el recurso de apelación luego de trece (13) días término de haber receptado el proceso no puede considerarse como que los jueces no atendieron con oportunidad o que actuaron sin jurisdicción y competencia, ni especular en la vulneración de la tutela judicial efectiva o el derecho al debido proceso, esto es, el hacer efectivo el cumplimiento de las normas y el respeto de los derechos de las partes que intervienen en un proceso judicial (artículos 75 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República).

La estructura del debido proceso establece la realización del acceso efectivo a la justicia imparcial y expedita, y la protección de sus derechos e intereses, lo cual implica la protección de la tutela judicial efectiva. De ahí la estrecha relación entre el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, pues si no se cumplen los parámetros o presupuestos del debido proceso, no se logra el acceso a una justicia imparcial y expedita.

Ahora bien, en el presente caso se puede observar que los juzgadores han precautelado el derecho de tutela judicial efectiva del funcionario accionado, ahora legitimado activo en esta acción. Por tanto, no se evidencia la supuesta vulneración que se acusa.

## **2. La sentencia impugnada vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?**

Uno de los principios procesales de la justicia constitucional es la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución de la República y artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El deber jurídico de motivar consiste en el acto de concretizar por el órgano judicial la fundamentación racionalmente

explicativa del fallo a expedir, es decir, dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer o adoptar una decisión pertinente para referirse a la conducta debida que debe concretarse como acto consciente, coherente, lúcido y con claridad explicativa, de modo que esa conducta debida debe manifestarse en una argumentación idónea de la resolución a expedir. Esa argumentación constitutiva de la motivación, en estricto derecho, debe constar siempre por escrito y debe plantear en forma clara, concreta y sucinta los fundamentos que la sustentan, para efectos de nuestro juicio de garantías.

En el presente caso, ya refiriéndose a la parte esencial de la sentencia de la acción de protección que contiene en veinticinco (25) páginas, los legitimados pasivos, jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, desarrollan sus reflexiones jurídicas en función de los siguientes aspectos:

1. La acción de protección como instrumento procesal de tutela de los derechos constitucionales de las personas (considerando segundo del fallo).
2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la acción de protección (considerando tercero y cuarto del fallo).
3. De la audiencia ante el *juez a quo* (considerando quinto del fallo).
4. Del contenido de la sentencia del inferior (considerando sexto del fallo).
5. De los fundamentos del recurso de apelación (considerando séptimo).
6. Consideraciones de la Sala:
  - 6.1.- Presupuestos para la procedencia de la acción de protección (considerando octavo).
  - 6.2.- La seguridad jurídica como pilar fundamental para la consecución de los fines (considerando noveno).
  - 6.3.- Características esenciales de la acción de protección (considerando décimo).
  - 6.4.- Derecho al trabajo (considerando décimo primero).
  - 6.5.- Derecho a la igualdad formal y material consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, como fundamento de la sentencia del juez inferior que declaró con lugar la acción (considerando décimo segundo y décimo tercero del fallo).

No obstante, cabe destacar los siguientes argumentos expuestos por los legitimados pasivos, en la sentencia impugnada:

“(…) De lo anterior se infiere que solo cuando se viole o menoscabe a alguna persona uno o alguno de los derechos que le asisten conforme a la Constitución, se podrá interponer una Acción de Protección Constitucional, con el objeto de reparar integralmente y restituir el derecho violentado; de allí su efecto restitutorio, restableciéndose, la



situación jurídica que ha sido infringida y se coloca en el mismo estado en el que se encontraba antes de ser vulnerado. Obviamente para que esto ocurra es necesario que exista una situación jurídica previa susceptible de ser vulnerada e igualmente susceptible de ser restablecida...DECIMO SEGUNDO: De la especie se infiere que la sentencia dictada por el señor Juez Segundo de Garantías Penales de Manabí, que declaró con lugar la acción constitucional propuesta por el ex Cabo de Policía Simón Antonio Navarrete Gómez, tomó su decisión con base a la violación de derechos constitucionales como el Derecho a la Igualdad Formal y Material consagrado en el Art. 66 No. 4 de la Constitución de la República, puesto que de tres procesados solamente al hoy accionante se lo juzgó como infractor de las faltas atentatorias o de tercera clase, de aquellas que se encuentran contenidas en el Art. 64 del referido Reglamento, además que se violó el Art. 76 No. 6 de la misma Constitución, esto es el Principio de Proporcionalidad, pues, la sanción es desproporcionada con la falta cometida. El primero de los nombrados dice que el Tribunal de Disciplina que juzgó al ex Cabo Navarrete estuvo legalmente conformado, y que de acuerdo al Reglamento de Disciplina Policial es competente para juzgar las faltas de tercera clase atribuidas a cualquier miembro de la Policía Nacional, que infrinja algún numeral del Art. 64 de la Policía Nacional, y que la sentencia que apela resquebraja el estado del derecho existente en el país; el segundo de los recurrentes alega que el recurrente no logró demostrar violación a sus derechos constitucionales y que existe otro mecanismo de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el supuesto derecho violado. En este aspecto es menester resaltar: que ninguno de los apelantes, es decir, el señor Comandante Provincial de Policía de Manabí No. 4, ni el señor Representante de la Procuraduría en sus alegatos de apelación han justificado que no hubo desigualdad en el juzgamiento, así como que tampoco hubo desproporción en la sanción que recibió el accionante, solamente se han limitado a expresar sobre la legalidad de la conformidad del Tribunal y de la facultad sancionadora, pero no ha justificado: el por qué a unos se juzgó por contravenciones de segunda clase y al accionante por una falta de tercera clase, existiendo por tanto discriminación en el Juzgamiento, ya que a pesar de estar los tres policías, investigados por un mismo hecho, ~~dos recibieron otro trato referencial~~, lo que constituye violación constitucional del principio de igualdad, al no habersele dado el mismo trato igualitario de los otros procesados que fueron juzgados y sancionados por una falta de segunda clase, a pesar de que se trataba de un mismo hecho, lo que se traduce en violación de los principios constitucionales del derecho al trabajo. ~~Tampoco existe en la referida resolución una motivación satisfactoria,~~ clara precisa y contundente como lo exige la Constitución del estado, en

su Art. 76. Se han aplicado entonces disposiciones jurídicas, legales, reglamentarias y administrativas en forma inconstitucional que atenta contra elementales Derechos Humanos, al no haber sido tratado de igual manera el accionante con los otros procesados (QUIENES SI CONTINUAN EN LA POLICÍA NACIONAL), violándose flagrantemente el Principio de Igualdad, hecho que constituye el fundamento principal de la SEGURIDAD JURÍDICA... Por lo expuesto, se conlleva a que solo se puede afectar el derecho al trabajo por causa justa y ello presupone en un ambiente de constitucionalidad, legalidad y de respeto a los derechos fundamentales; si ello no ocurre se considerará acto de poder público lesionador y por ende carente de eficacia jurídica, como ha ocurrido en la presente causa, en la que además del derecho al trabajo se han vulnerado las garantías constitucionales del debido proceso, seguridad jurídica, igualdad ante la ley y no discriminación...”.

Como se puede observar, la sentencia enuncia las normas y principios jurídicos en que se funda la sentencia y se explica la pertenencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, pues, articulan su decisión sobre la base esgrimida para explicar y argumentar su fallo que concluyó confirmando la sentencia del Juez inferior que aceptó la acción de protección.

En definitiva, cumple con los presupuestos que exige el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República que dice:

“...Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertenencia 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”.

En consecuencia, la justificación y fundamentación judicial expuestos en la sentencia impugnada resultan adecuadas para tomar la decisión y actuar correctamente en derecho.

En conclusión, en el caso concreto, no existe vulneración al debido proceso en la garantía prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.



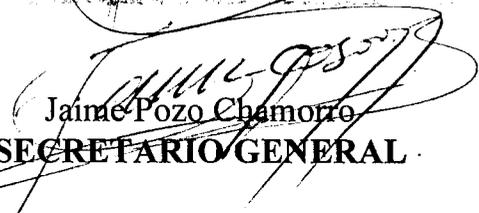
### III. DECISIÓN

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 expide la siguiente:

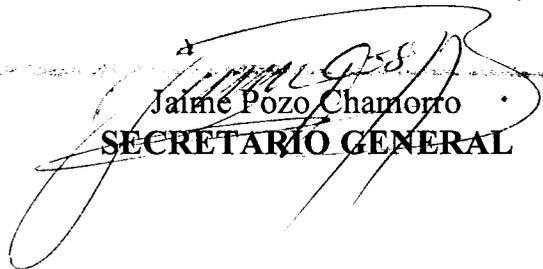
### SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 09 de abril de 2014. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

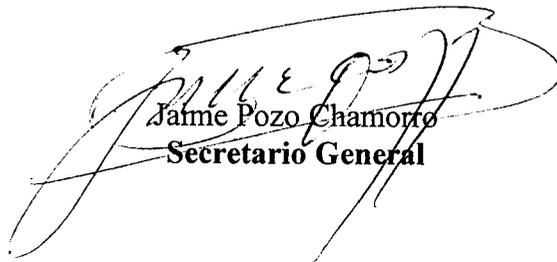
  
JPCH/epz/mcp



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1431-10-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 26 de mayo del dos mil catorce.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

Quito D. M., 09 de abril del 2014

**SENTENCIA N.º 066-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1431-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, recibió el 06 de octubre de 2010, la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta por el coronel de policía de EM Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, en calidad de comandante provincial de Policía de Manabí N.º 4, en contra de la sentencia dictada el 08 de septiembre de 2010, por los jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, dentro de la acción de protección N.º 056-2010.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 06 de octubre de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 1431-10 EP, no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, para el período de transición, integrada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, el 07 de diciembre de 2010, con voto de mayoría admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1431-10-EP.

Mediante el sorteo de casos efectuado por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria del 11 de enero de 2011, le correspondió sustanciar al ex juez constitucional Patricio Herrera Betancourt, quien mediante providencia de 18 de enero de 2011 a las 10h30, avocó conocimiento de la presente causa ordenando se haga saber el contenido de la demanda y providencia a los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, a fin de que en el plazo de quince días presenten informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; de igual manera se hizo saber sobre el contenido de la demanda y providencia al procurador general

del Estado y al señor Simón Navarrete Gómez. Se señaló para el 23 de febrero de 2011 a las 10h00 a fin de que tenga lugar la audiencia pública respectiva, conforme consta en la razón sentada por la actuario del despacho de sustanciación (Fojas 33 del expediente constitucional).

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador, conforme a lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria de 24 de enero de 2013, le correspondió al juez constitucional Antonio Gagliardo Loo, la sustanciación de la causa N.º 1431-10-EP, conforme consta en el memorando N.º 058-CCE-SG-SUS-2013, de 30 de enero de 2013 emitido por Secretaría General (fojas 59 del expediente constitucional).

Mediante providencia del 12 de marzo de 2013 a las 12h00, el juez sustanciador Antonio Gagliardo Loo, avocó conocimiento de la presente acción constitucional, haciendo conocer a las partes la recepción del proceso (fojas 60 del expediente constitucional).

### **Antecedentes de hechos y fundamentos del legitimado activo**

En lo principal, manifiesta el legitimado activo que el cabo de Policía, Simón Antonio Navarrete Gómez, compareció presentando una acción de protección que recayó en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Manabí. Señala que el ex cabo de Policía, Navarrete Gómez Simón Antonio, el 31 de octubre de 2009, después de las investigaciones realizadas por la Unidad de Asuntos Internos del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, y de lo reproducido y probado en la audiencia del Honorable Tribunal de Disciplina, se demostró descuido y negligencia en el cumplimiento de su trabajo como Servicio de Subalterno de Guardia de 00:00 a 06:30, acarreado como consecuencia de este acto la sustracción de la motocicleta marca Suzuki AX-100, color azul, de placas M-15857 del Patio de Retención Vehicular del Comando Cantonal de Policía Bahía de Caráquez. Que ese hecho se encuadrada dentro de las normas establecidas en el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, lo cual se ha demostrado en la diligencia de audiencia, en las pruebas solicitadas y anexas al proceso.

Aduce que es muy claro observar la equivocada aplicación del Derecho con la que se resuelve la ratificación de la admisión de la acción de protección, subida en grado, puesto que en la audiencia pública se expuso con sobrados argumentos jurídicos, de hecho y de derecho, que en el procedimiento realizado con el



accionante no existe ninguna violación de carácter constitucional, lo cual se corrobora con los documentos anexos al proceso de acción de protección, pero que no se tomaron en cuenta los elementos procesales, cometiendo un grave error al haber contrariado toda norma de carácter constitucional y legal, razón por la cual presenta e interpone acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional para que se corrija estas faltas judiciales y no sean vulneradas las resoluciones de los Honorables Tribunales de Disciplina de la Institución Policial, que juzgan la conducta disciplinaria y retiran de sus filas a los malos elementos que hacen quedar en mal predicamento a la Institución Policial. Que los jueces superiores, al ratificar la acción de protección, atentan en contra del Derecho Institucional, consagrado en normas expresas, dejando constancia de que en este proceso no se tomaron en cuenta los siguientes actos procesales:

- La intervención de la abogada patrocinadora dentro de la audiencia realizada en la acción de protección.
- Todas las pruebas aportadas al proceso
- El artículo 24 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional que textualmente dice: “Para la aplicación de la sanción se tomará en cuenta la conducta habitual del inculpaado y la gravedad del daño ocasionado o que pudo ocasionar”.
- El expediente debidamente certificado del informe N.º 237/2009 de Asuntos Internos del 04 de diciembre de 2009, en el que consta: 1.- Los partes policiales que dan a conocer el cometimiento de una falta disciplinaria; 2.- Informe de investigación, en relación a los hechos, las declaraciones de los testigos y demás elementos procesales que demuestran “se cometió falta disciplinaria”.
- El certificado de la hoja de vida del accionante, quien demuestra las faltas disciplinarias cometidas con anterioridad, las cuales suman más de 432 horas de castigo.
- La resolución dictada por el H. Tribunal de Disciplina, la cual se encuentra debidamente motivada, cumpliendo con las formalidades que la ley exige, respetando todas las normas Constitucionales.
- El artículo 188 de la Constitución de la República que indica: “En aplicación del principio de unidad jurisdiccional, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por la justicia ordinaria. Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento...”.
- El artículo 12 del Reglamento de Disciplina en mención dice: “La jurisdicción disciplinaria consiste en la facultad de juzgar y sancionar la comisión de todo acto que se encuentre tipificado como falta del presente reglamento; constituye el adecuado medio para mantener el orden y la disciplina institucional”.

Alega que en la sentencia que se impugna se invoca la presunta violación de los artículos 66 numeral 4, y el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República, lo cual es falso, ya que se aplicó el artículo 24 del Reglamento de Disciplina, además de la gradualidad de la responsabilidad del cometimiento de la falta, se aplicó la sanción de acuerdo a la responsabilidad demostrada en el proceso de investigación y el desarrollo de la audiencia del H. Tribunal de Disciplina. Señala que se le dio el tiempo necesario para su defensa, además de haber asistido el accionante con su abogado representante tanto en la etapa investigativa como en la audiencia del Tribunal, por lo que es inaudito tan solo pensar que se le pueda aplicar igualdad de responsabilidad al recurrente cuando se probó fehacientemente que el responsable fue él. Manifiesta que con esta sentencia se está atentando contra el buen procedimiento, consagrado en la Constitución, además de declarar una absoluta ilegalidad, pues si el criterio de los jueces fuera como el de esta sentencia, lamentablemente todos los casos en nuestro sistema legal serían impunes, por lo que no cabe duda que el acto administrativo ha sido dictado en legal y debida forma y no existe ninguna violación constitucional. Que la institución policial a la que representa no se explica cómo es que declaran ratificada la acción de protección, cuando el demandante no se ha encontrado en indefensión y tuvo el tiempo necesario para asumir su defensa, se le juzga por una de las causales del artículo 64 del Reglamento del Disciplina, además de aplicársele la sanción de acuerdo a la responsabilidad de los investigados. Aduce que esta es la única forma de que la Institución saque de sus filas a los elementos que han tenido un antecedente lleno de faltas disciplinarias por su mala actitud ante la ciudadanía, que es la única perjudicada de que "Policías que no merecen llevar el Uniforme", lo sigan haciendo con total impunidad. Señala que con la admisión de la acción de protección y su ratificación en segunda instancia se desconoce el sentido de una investigación y la facultad que la Constitución otorga a la Policía Nacional de tener procedimientos disciplinarios.

### **Derechos constitucionales que se consideran vulnerados en la decisión judicial impugnada**

A criterio de la autoridad accionante se han vulnerado, a través de la sentencia impugnada, los derechos establecidos en los artículos 66 numeral 23; 75, 76 numeral 7 literal 1, y artículo 82 de la Constitución de la República.

### **Pretensión**

El legitimado activo solicita que esta Corte revoque la sentencia, toda vez que la acción de protección era improcedente, según el artículo 42 numerales 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.



## Contestación a la demanda

### Planteamiento de los legitimados pasivos

Los doctores Oscar Alarcón Castro, Roosevelt Cedeño López y abogado José Ramón Espinel García, en calidades de jueces de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en lo principal informan que a criterio de la Sala, la sentencia de primera instancia, dictada por el juez segundo de garantías penales de Manabí, que declaró con lugar la acción constitucional de protección propuesta por el ex cabo de Policía, Simón Antonio Navarrete Gómez, fue confirmada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, basándose en la violación de los derechos constitucionales del recurrente, como el derecho a la igualdad formal y material, consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, porque no es justo ni correcto que de los tres procesados en el expediente, en el que estuvo involucrado el accionante Simón Antonio Navarrete Gómez, solamente a este se lo juzgue como infractor de faltas atentatorias y de tercera clase, de las que están contenidas en el artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, cuando en realidad los tres policías tienen análogas responsabilidades, resultando insólito que solamente a uno de ellos se le atribuya la responsabilidad de la sustracción de la motocicleta marca Suzuki AX-100, color azul, de placas M-15857, del patio de retención vehicular del Comando Cantonal de Policía de Bahía de Caráquez, cuando los tres policías estuvieron en el lugar en sus correspondientes turnos.

Señalan que la sustracción de la moto se detectó o fue evidente en el turno de vigilancia que tenía Simón Antonio Navarrete Gómez, pero eso no significa que por negligencia de él se haya sustraído la moto cuyas características están indicadas, ¿acaso este ciudadano recibió de parte de los otros policías relevados de la vigilancia, a quienes se liberó de responsabilidad, una información detallada de los vehículos existentes?, pues no, y más bien con una investigación a medias y no a fondo, el Tribunal de Disciplina de Comando de Policía de Manabí N.º 4, sin que hayan suficientes elementos procesales, culpó de la pérdida de la motocicleta al ciudadano Simón Antonio Navarrete Gómez, por lo que se violó el artículo 76 numeral 6 de la Constitución, inherente al principio de proporcionalidad.

 Dicen que se ratifican en su sentencia, pues hubo desigualdad en la investigación de los hipotéticos infractores, y por ende hubo desproporción en la sanción que recibió el accionante. Que el accionado presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Manabí N.º 4, al comparecer a la acción de protección, no ha justificado, tal como se puntualiza en su sentencia, porqué a unos se juzgó

por contravenciones de segunda clase, y al accionante por una falta de tercera clase, lo que conlleva a la sana crítica de los juzgadores, que hubo discriminación en el juzgamiento, puesto que de los tres policías investigados por un mismo hecho, dos recibieron trato preferencial y el otro (Simón Antonio Navarrete Gómez), fue separado de la institución policial, lo que constituye violación constitucional del principio de igualdad, traduciéndose en violación palmaria a los principios constitucionales del derecho al trabajo.

Que la Sala consideró que en la resolución expedida por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, no existe una motivación satisfactoria, clara y precisa para que al accionante se le haya impuesto una infracción de tercera clase, por lo que de acuerdo al literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, el proceso investigatorio incoado por el organismo de Disciplina Policial no tuvo una adecuada motivación, no enunciándose las normas y principios jurídicos en que se funda y no se aplica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho, por lo que tal resolución resulta nula, por así determinarlo la Constitución de la República.

Que se ha afectado el derecho al trabajo del accionante, vulnerándose las garantías constitucionales al debido proceso, seguridad jurídica, igualdad ante la Ley y no discriminación, tal como lo contempla la Constitución de la República; asimismo, al Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4 le recuerdan que según el artículo 424 de la Constitución de la República: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”; y que la inobservancia a la Carta Fundamental, principalmente en lo relativo al debido proceso, como en la forma en que se practicó la investigación contra el accionante, crea un estado de inseguridad jurídica que vulnera los derechos que les asisten a los ciudadanos de la República.

Con estos argumentos y considerando que hay mérito suficiente, solicitan a la Corte Constitucional que se declare sin lugar la presente acción extraordinaria de protección.

d



### **Procuraduría General del Estado**

El procurador general del Estado no ha comparecido ni se ha pronunciado al respecto.

**Simón Navarrete Gómez** (actor en la acción de protección).

No ha comparecido ni se ha pronunciado al respecto.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver 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, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal b y el tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Legitimación activa del Coronel de E. M., Ab. Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Policía Manabí N.º 4**

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –LOGJCC–, determina: “Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. En el presente caso, conforme se desprende del expediente, el policía Simón Antonio Navarrete Gómez propuso una acción de protección, demandando al coronel de E. M., Ab. Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Policía Manabí N.º 4, por haberle juzgado y dado de baja de las filas de la Institución Policial. En su libelo de demanda pidió que se cite únicamente a esta autoridad en su oficina, ubicada en el interior del Comando de la Policía Nacional en Manabí, lugar situado en el Km. uno y medio de la carretera que conduce a la ciudad de Portoviejo. Por tanto, el coronel de E. M., Ab. Pedro Pablo Gallegos Herdoíza, presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Policía Manabí N.º 4, ha sido legitimado pasivo en la acción de protección, enmarcándose en lo previsto en el

artículo 41 numeral 1 ibídem, que dice: “Procedencia y legitimación pasiva.- La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, ~~disminuya o anule su goce o ejercicio~~”.

Al haberse aceptado la acción de protección a favor del policía Simón Antonio Navarrete Gómez, tanto en primera como en segunda instancia, en su condición de autoridad pública demandada y legitimado pasivo, el mencionado coronel interpuso la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose ahora en legitimado activo, conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

### **Identificación de los problemas jurídicos a resolver en el presente caso**

El núcleo problemático a dilucidar son los siguientes problemas jurídicos:

- 1. La sentencia impugnada emitida por los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita del funcionario accionado?**
- 2. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?**

### **Argumentación de los problemas jurídicos**

- 1. La sentencia impugnada emitida por los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí ¿vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita del funcionario accionado?**

El legitimado activo alega la falta de tutela jurídica en la sentencia expedida por los jueces de la Sala Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Manabí, “por no recoger la realidad del debido procedimiento consagrado en la Constitución, ya que presentaron todas las irregularidades tanto en el proceso de primera como de segunda instancia, demostrando con pruebas la improcedencia de la acción, los mismos no fueron tomados en cuenta por parte de los juzgadores”. Bajo esta premisa, corresponde dilucidar y puntualizar lo siguiente:

El artículo 75 de la Constitución de la República, que ha sido acusado de ~~vulnerar en la sentencia impugnada, determina el Derecho a la Jurisdicción,~~ manifestando:

d

“Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Asimismo, el artículo 11 numeral 9 inciso cuarto de la Constitución de la República, dice:

“El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso”.

El llamado Derecho a la Jurisdicción se consagra en la tutela judicial efectiva, desde el cual el debido proceso comienza a integrarse en cada etapa del procedimiento, con exigencias autónomas. El derecho a la tutela judicial efectiva debe ser entendido como el derecho de toda persona a que se le haga justicia mediante un proceso que reconozca un conjunto de garantías básicas. Este es un concepto abierto, de cierta abstracción y generalidad que proyectan diligencias implícitas que perduran y se consolidan sin discusión, cuyo alcance y contenido, según la doctrina constitucional, comprende:

- a) “Recurrir ante los tribunales de justicia y a obtener de ellos una sentencia útil;
- b) Acceder a una instancia judicial ordinaria y a lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado;
- c) A un juez natural e imparcial;
- d) A la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción;
- e) A la interpretación de las normas reguladores de los requisitos de acceso a la jurisdicción en forma favorable a la admisión de la pretensión, evitándose incurrir en hermenéuticas ritualistas (*in dubio pro actione*);
- f) A que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados;
- g) A la no aplicación en forma retroactiva de nuevas pautas jurisprudenciales con relación a los requisitos de admisibilidad, a fin de evitar situaciones de desamparo judicial;
- h) A peticionar y obtener tutela cautelar para que no se torne ilusorio el derecho que se defiende;
- i) Al cumplimiento de todas las etapas del procedimiento legalmente previsto, el cual deberá asegurar la posibilidad del justiciable a ser oído, y

- a ofrecer y producir la prueba pertinente antes de dictarse sentencia;
- j) A una decisión fundada que haga mérito de las principales cuestiones planteadas;
  - k) A impugnar la sentencia definitiva;
  - l) A tener la posibilidad de ejecutar en tiempo y forma la sentencia y, por ende, a su cumplimiento por parte de la autoridad condenada;
  - m) Al desarrollo del proceso en una dimensión temporal razonable;
  - n) A contar con asistencia letrada”<sup>1</sup>.

Examinado el proceso constitucional instaurado en el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Manabí, así como en la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Manabí, que ha sido remitido a esta Corte, se puede apreciar que las partes procesales intervinientes en la acción de protección han recurrido ante su juez natural e imparcial, siendo asistido con sus respectivos abogados defensores, sin que haya existido trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción constitucional en todas y cada una de las instancias, es decir, el desarrollo del proceso, tanto en la primera instancia como en la segunda y definitiva instancia, ha tenido una dimensión temporal razonable; han ejercido el derecho de impugnar para ante el superior y lograr un control judicial suficiente sobre lo actuado. La decisión judicial ha sido fundada en mérito de las principales cuestiones planteadas, es decir, se ha cumplido todas las etapas del procedimiento legalmente previsto en la Constitución de la República así como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, garantizando a los justiciables a ser oídos, quienes han ofrecido y han producido la prueba pertinente antes de dictarse sentencia; en definitiva, no se aprecia situaciones de desamparo judicial a las partes procesales.

Por otra parte, esta Corte determina que en la sustanciación de la acción de protección no existe negligencia imputable a los legitimados pasivos, pues han resuelto el recurso de apelación dentro del plazo razonable, como se desprende de las siguientes actuaciones procesales:

- Fecha en que se notifica la sentencia de primera instancia: 05 de agosto de 2010, a las 17h04 (fojas 284 y vuelta).
- Fecha de presentación del recurso de apelación: lunes 09 de agosto de 2010 a las 15h20 (fojas 287).
- Providencia que concede el recurso interpuesto: 12 de agosto del 2010 a las 08h15. (Fojas 290).
- Oficio mediante el cual se remite el expediente a la Corte

<sup>1</sup> Pablo Esteban Perrino, “El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa”, en Revista de Derecho Público, Proceso Administrativo I. Buenos Aires, Editorial RUBINZAL-CULZONI, 2003, Pág. 261-262.



- Provincial: 16 de agosto de 2010 a las 15h30. (Fojas 290 y vuelta).
- Razón del sorteo de la causa en la Corte Provincial de Manabí: Agosto 19 del 2010 (fojas 1 del cuaderno de segunda instancia).
  - Avoco, recepción del proceso y autos a conocimiento del tribunal: 20 de agosto del 2010 a las 10h00 (fojas 2 del cuaderno de segunda instancia).
  - Sentencia de la Corte Provincial: 08 de septiembre del 2010 a las 09h40.

Visto los detalles procedimentales que anteceden se concluye que se han observado los principios de celeridad y eficiencia por parte de los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí; por tanto, no existe retardo injustificado en la sustanciación de la causa que vulnere el artículo 24 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; tanto más cuando no existen pruebas o indicios de que los jueces hayan actuado con manifiesto descuido. Resolver el recurso de apelación luego de trece (13) días término de haber receptado el proceso no puede considerarse como que los jueces no atendieron con oportunidad o que actuaron sin jurisdicción y competencia, ni especular en la vulneración de la tutela judicial efectiva o el derecho al debido proceso, esto es, el hacer efectivo el cumplimiento de las normas y el respeto de los derechos de las partes que intervienen en un proceso judicial (artículos 75 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República).

La estructura del debido proceso establece la realización del acceso efectivo a la justicia imparcial y expedita, y la protección de sus derechos e intereses, lo cual implica la protección de la tutela judicial efectiva. De ahí la estrecha relación entre el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva, pues si no se cumplen los parámetros o presupuestos del debido proceso, no se logra el acceso a una justicia imparcial y expedita.

Ahora bien, en el presente caso se puede observar que los juzgadores han precautelado el derecho de tutela judicial efectiva del funcionario accionado, ahora legitimado activo en esta acción. Por tanto, no se evidencia la supuesta vulneración que se acusa.

## **2. La sentencia impugnada ¿vulneró el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación?**

Uno de los principios procesales de la justicia constitucional es la garantía de la motivación, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El deber jurídico de motivar consiste en el acto de concretizar por el órgano judicial la fundamentación racionalmente

explicativa del fallo a expedir, es decir, dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer o adoptar una decisión pertinente para referirse a la conducta debida que debe concretarse como acto consciente, coherente, lúcido y con claridad explicativa, de modo que esa conducta debida debe manifestarse en una argumentación idónea de la resolución a expedir. Esa argumentación constitutiva de la motivación, en estricto derecho, debe constar siempre por escrito y debe plantear en forma clara, concreta y sucinta los fundamentos que la sustentan, para efectos de nuestro juicio de garantías.

En el presente caso, ya refiriéndose a la parte esencial de la sentencia de la acción de protección que contiene en veinticinco (25) páginas, los legitimados pasivos, jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, desarrollan sus reflexiones jurídicas en función de los siguientes aspectos:

1. La acción de protección como instrumento procesal de tutela de los derechos constitucionales de las personas (considerando segundo del fallo).
2. Fundamentos fácticos y jurídicos de la acción de protección (considerando tercero y cuarto del fallo).
3. De la audiencia ante el juez *a quo* (considerando quinto del fallo).
4. Del contenido de la sentencia del inferior (considerando sexto del fallo).
5. De los fundamentos del recurso de apelación (considerando séptimo).
6. Consideraciones de la Sala:
  - 6.1.- Presupuestos para la procedencia de la acción de protección (considerando octavo).
  - 6.2.- La seguridad jurídica como pilar fundamental para la consecución de los fines (considerando noveno).
  - 6.3.- Características esenciales de la acción de protección (considerando décimo).
  - 6.4.- Derecho al trabajo (considerando décimo primero).
  - 6.5.- Derecho a la igualdad formal y material consagrado en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, como fundamento de la sentencia del juez inferior que declaró con lugar la acción (considerando décimo segundo y décimo tercero del fallo).

No obstante, cabe destacar los siguientes argumentos expuestos por los legitimados pasivos, en la sentencia impugnada:

“(…) De lo anterior se infiere que solo cuando se viole o menoscabe a alguna persona uno o alguno de los derechos que le asisten conforme a la Constitución, se podrá interponer una Acción de Protección Constitucional, con el objeto de reparar integralmente y restituir el derecho violentado; de allí su efecto restitutorio, restableciéndose, la



situación jurídica que ha sido infringida y se coloca en el mismo estado en el que se encontraba antes de ser vulnerado. Obviamente para que esto ocurra es necesario que exista una situación jurídica previa susceptible de ser vulnerada e igualmente susceptible de ser restablecida...DECIMO SEGUNDO: De la especie se infiere que la sentencia dictada por el señor Juez Segundo de Garantías Penales de Manabí, que declaró con lugar la acción constitucional propuesta por el ex Cabo de Policía Simón Antonio Navarrete Gómez, tomó su decisión con base a la violación de derechos constitucionales como el Derecho a la Igualdad Formal y Material consagrado en el Art. 66 No. 4 de la Constitución de la República, puesto que de tres procesados solamente al hoy accionante se lo juzgó como infractor de las faltas atentatorias o de tercera clase, de aquellas que se encuentran contenidas en el Art. 64 del referido Reglamento, además que se violó el Art. 76 No. 6 de la misma Constitución, esto es el Principio de Proporcionalidad, pues, la sanción es desproporcionada con la falta cometida. El primero de los nombrados dice que el Tribunal de Disciplina que juzgó al ex Cabo Navarrete estuvo legalmente conformado, y que de acuerdo al Reglamento de Disciplina Policial es competente para juzgar las faltas de tercera clase atribuidas a cualquier miembro de la Policía Nacional, que infrinja algún numeral del Art. 64 de la Policía Nacional, y que la sentencia que apela resquebraja el estado del derecho existente en el país; el segundo de los recurrentes alega que el recurrente no logró demostrar violación a sus derechos constitucionales y que existe otro mecanismo de defensa judicial adecuados y eficaces para proteger el supuesto derecho violado. En este aspecto es menester resaltar: que ninguno de los apelantes, es decir, el señor Comandante Provincial de Policía de Manabí No. 4, ni el señor Representante de la Procuraduría en sus alegatos de apelación han justificado que no hubo desigualdad en el juzgamiento, así como que tampoco hubo desproporción en la sanción que recibió el accionante, solamente se han limitado a expresar sobre la legalidad de la conformidad del Tribunal y de la facultad sancionadora, pero no ha justificado: el por qué a unos se juzgó por contravenciones de segunda clase y al accionante por una falta de tercera clase, existiendo por tanto discriminación en el Juzgamiento, ya que a pesar de estar los tres policías, investigados por un mismo hecho, dos recibieron otro trato referencial, lo que constituye violación constitucional del principio de igualdad, al no habersele dado el mismo trato igualitario de los otros procesados que fueron juzgados y sancionados por una falta de segunda clase, a pesar de que se trataba de un mismo hecho, lo que se traduce en violación de los principios constitucionales del derecho al trabajo. Tampoco existe en la referida resolución una motivación satisfactoria, clara precisa y contundente como lo exige la Constitución del estado, en

su Art. 76. Se han aplicado entonces disposiciones jurídicas, legales, reglamentarias y administrativas en forma inconstitucional que atenta contra elementales Derechos Humanos, al no haber sido tratado de igual manera el accionante con los otros procesados (QUIENES SI CONTINUAN EN LA POLICÍA NACIONAL), violándose flagrantemente el Principio de Igualdad, hecho que constituye el fundamento principal de la SEGURIDAD JURÍDICA... Por lo expuesto, se conlleva a que solo se puede afectar el derecho al trabajo por causa justa y ello presupone en un ambiente de constitucionalidad, legalidad y de respeto a los derechos fundamentales; si ello no ocurre se considerará acto de poder público lesionador y por ende carente de eficacia jurídica, como ha ocurrido en la presente causa, en la que además del derecho al trabajo se han vulnerado las garantías constitucionales del debido proceso, seguridad jurídica, igualdad ante la ley y no discriminación...”.

Como se puede observar, la sentencia enuncia las normas y principios jurídicos en que se funda la sentencia y se explica la pertenencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, pues, articulan su decisión sobre la base esgrimida para explicar y argumentar su fallo que concluyó confirmando la sentencia del Juez inferior que aceptó la acción de protección.

En definitiva, cumple con los presupuestos que exige el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República que dice:

“...Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertenencia 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”.

En consecuencia, la justificación y fundamentación judicial expuestos en la sentencia impugnada resultan adecuadas para tomar la decisión y actuar correctamente en derecho.

En conclusión, en el caso concreto, no existe vulneración al debido proceso en la garantía prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador.



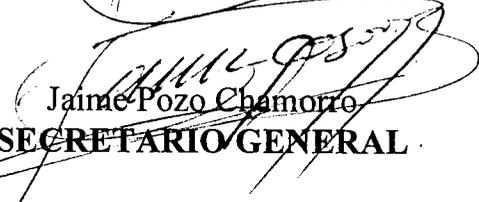
### III. DECISIÓN

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 expide la siguiente:

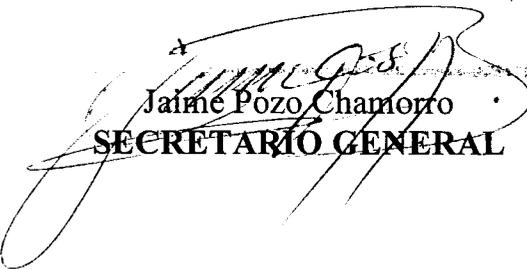
#### SENTENCIA

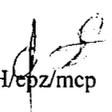
1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 09 de abril de 2014. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

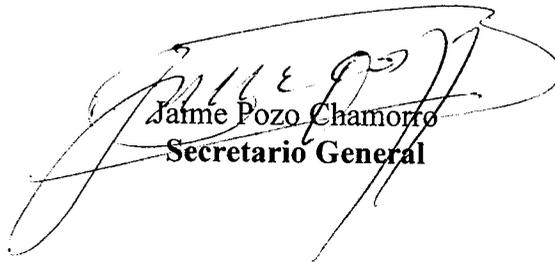
  
JPCH/epz/mcp



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 1431-10-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 26 de mayo del dos mil catorce.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/LFJ



**CASO N° 1431-10-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de mayo del 2014, se notificó con copia certificada de la sentencia de 09 de abril de 2014, a los señores Gallegos Herdoiza Pedro Pablo Comandante Provincial de Policía de Manabí en la casilla constitucional 020; Procurador general el Estado, casilla constitucional 18; Jueces de la Primera Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí en la casilla constitucional 144, como consta de los documentos que se adjuntan al proceso.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/svg 