



CORTE
CONSTITUCIONAL

Quito, D. M., 29 de marzo del 2012

SENTENCIA N.º 079-12-SEP-CC

CASO N.º 1301-10-EP

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

Juez constitucional sustanciador: Dr. Patricio Herrera Betancourt

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud del artículo 437 de la Constitución y artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, recibió el día martes 14 de septiembre del 2010, la demanda de acción extraordinaria de protección presentada el 26 de julio del 2010 por Freddy Martínez Pico, en calidad de comandante general de la Policía Nacional, mediante la cual impugna la sentencia del 8 de julio del 2010, emitida por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 465-2010, tramitada en el Juzgado Séptimo de lo Civil de Guayaquil con el N.º 207-09.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, conformada por los doctores: Patricio Pazmiño Freire, Alfonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt, jueces constitucionales, el 01 de diciembre del 2010 avocan conocimiento y luego de la revisión de la acción propuesta y de las piezas procesales adjuntas, la admiten a trámite con base en el artículo 11 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con voto salvado del Dr. Alfonso Luz Yunes.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 14 de septiembre del 2010 a las 17h19, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de sujeto, objeto y acción.

En virtud del sorteo de rigor, la sustanciación de la causa correspondió al Dr. Patricio Herrera Betancourt, quien mediante providencia del 31 de enero del 2011 a las 08h30, avocó conocimiento, ordenando que se haga saber el contenido de la demanda y providencia a los señores jueces integrantes de la Primera Sala

de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, a fin de que presenten en el plazo de quince días un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamenta la demanda, solicitándoles además notificar con el contenido de la demanda y providencia al señor Wilson Peralta Peñafiel; asimismo, se hizo saber el contenido de la demanda y providencia al señor procurador general del Estado. Se señaló el día lunes 28 de febrero del 2011 a las 10h00 para que tenga lugar la audiencia pública, tal como se establece en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, la misma que se llevó a cabo conforme razón sentada por la actuario del despacho de Sustanciación constante a fs. 25.

Con fecha 8 de agosto del 2007 se instala el Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional, a fin de resolver la supuesta falta cometida por los señores CBOP de Policía Wilson Esteban Peralta Peñafiel y policía William Víctor Recalde Lucio, pertenecientes al Comando Provincial de Policía Guayas N.º 2, Unidad de Vigilancia Centro del CP-2. De los documentos recibidos se identifica que el día 14 de mayo del 2007, los mencionados policías se encontraban en servicio, cuando mediante llamada telefónica recibida por el Comandante Provincial de la Policía Nacional del Guayas, se informa que los dos policías se encontraban comprando bebidas embriagantes. A través de la central de radio patrulla se dispone que los miembros policiales ingresen a los patios de la UVC: "los mismos que no cumplen tal disposición en forma inmediata e ingresan luego de haber transcurrido aproximadamente una hora, donde se ha constatado que presentaban evidentes síntomas de haber ingerido bebidas embriagantes... y al momento que se los ha trasladado a la Comisión de Tránsito del Guayas, para que se practiquen la prueba de alcoholemia los indicados miembros Policiales, se han negado a practicarse dicha prueba..."¹. Varios policías declaran haber visto al policía Wilson Esteban Peralta Peñafiel y policía William Víctor Recalde Lucio, con síntomas de haber ingerido bebidas embriagantes. En conclusión, el Tribunal de Disciplina resuelve aplicar la pena de destitución o baja de la institución policial.

El 13 de diciembre del 2007 se presenta la demanda contra el acto administrativo emitido por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, conocida por el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil N.º 385-07-1, quienes después del análisis correspondiente deciden declarar: "SIN LUGAR la demanda propuesta por Wilson Esteban Peralta Peñafiel en contra del Sr. Comandante General de Policía Nacional".

El señor Wilson Esteban Peralta Peñafiel interpone una acción de protección el 6

¹ Resolución del Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional, 8 de agosto del 2007.



de marzo del 2009, signada con el N.º 09307-2009-0207, que mediante sorteo correspondió conocer al juez séptimo de lo Civil de Guayaquil, el cual el 2 de octubre del 2009 emitió sentencia declarando lo siguiente: “CUARTO: El tribunal en cuestión no realizó un análisis subjetivo de la conducta del accionante, sin considerar tampoco los elementos objetivos tipo penal incriminatorio, existiendo una sanción desproporcionada con la presunta falta disciplinaria evidenciando una carencia en la motivación...”. Por lo tanto, se resuelve conceder la acción propuesta y se dispone la nulidad de la resolución del Tribunal de Disciplina de Clases y Policías de la Policía Nacional, del 8 de agosto del 2007, disponiendo registrar al actor a las filas de la policía, con la jerarquía y antigüedad que mantenía antes de la resolución, con los pagos de sus haberes correspondientes.

De la decisión de primera instancia se apela, recayendo la causa en la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, la que, con voto de mayoría, dicta sentencia el 8 de julio del 2010, en la cual señalan que el Tribunal de Disciplina no consideró: “la versión del sumariado que negaba los hechos en su contra reunidos los elementos subjetivos y objetivos del tipo acusado por el cual se le dio la baja, vulnerándose por tanto sus derechos y garantías fundamentales, del debido proceso y el hecho cierto de que la resolución no se encuentra motivada con la valoración conforme a derecho”; se confirma en todas sus partes la sentencia dictada por el juez de primer nivel.

Fundamentos del legitimado activo

El legitimado activo en la presente acción extraordinaria de protección alega que el señor Wilson Peralta Peñafiel, por los mismos hechos y causas ya ha presentado otra acción recaída en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la cual, mediante sentencia resolutoria del 15 de diciembre del 2008 a las 17h00, es declarada sin lugar, misma que fue notificada a las partes el 17 de diciembre del 2008, de la cual el actor jamás apeló.

Aduce que la Institución policial tiene autonomía administrativa y como tal es sujeto de derechos y obligaciones; por lo tanto, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 260 y 188 de la Constitución que establece que las faltas de carácter disciplinario serán sometidas a sus propias normas de procedimiento, se conformó el Tribunal de Disciplina que juzgó y sancionó la conducta del señor ex policía nacional Wilson Esteban Peralta Peñafiel, sanción que fue tomada observando el debido proceso y los derechos consagrados en la Constitución de la República, en cumplimiento de lo que establecen las leyes y reglamentos policiales, por lo que al haberse confirmado la sentencia del juez de primera instancia y declarada con lugar la demanda de acción de protección propuesta por

el accionante, se violentaron los derechos constitucionales consagrados.

Derechos constitucionales que se consideran vulnerados por los fallos judiciales impugnados

A criterio del accionante, se ha vulnerado a través de la sentencia impugnada el derecho establecido en los artículos 75, 76, numerales 1, 3 y 7 literal I de la Constitución de la República.

Pretensión

Que con los antecedentes expuestos y acorde a lo dispuesto en los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República, en armonía con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo objeto es la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, solicita que mediante sentencia se disponga con lugar la presente demanda por violación al derecho constitucional consagrado en los artículos 75, 76 numerales 1, 3 y 7 literal I de la Constitución, y mediante sentencia se determine esta violación de derechos en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Contestación a la demanda

Planteamiento de los legitimados pasivos

Los abogados José Amado Córdova Prado y Héctor Cabezas Palacios, en calidad de conjuces de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito del Guayas, en lo principal manifiestan que: “El día 8 de agosto de 2007 a las 8h00 de la mañana se instauró el Tribunal de Disciplina de Clases y Policías, para juzgar y sancionar las supuestas faltas disciplinarias que se le atribuyen a Esteban Peralta Peñafiel, Tribunal de Disciplina que se constituyó bajo la presidencia del Coronel de Policía de Estado Mayor Jaime Bastidas Vargas, indicando erróneamente que era el Comandante Provincial de la Unidad de Vigilancia Este del CP-2”. Señalan los mencionados conjuces que en este Tribunal debió comparecer como presidente el Sr. coronel de policía de E. M. Dr. Edgar Machado Merino, quien el 8 de agosto del 2007 ocupaba el cargo de comandante de policía de E M. Manifiestan que Jaime Bastidas Vargas, quien ocupó el puesto de presidente de dicho Tribunal, actuó con falta de competencia, violando de esta manera normas constitucionales relacionadas a la competencia y al debido proceso, además de causarle un perjuicio en relación a la violación al derecho de la estabilidad



laboral, establecida en la Constitución, motivo por el cual se ve precisado a presentar la correspondiente acción de protección, que posterior al sorteo correspondiente recayó en la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Provincia del Guayas, la que con el voto de mayoría, luego de escuchar a las partes en la audiencia celebrada, de las pruebas aportadas por ambos y del análisis efectuado, concluyó que: “se violaron los derechos constitucionales del debido proceso, determinados en el artículo 76 de la Constitución de la República, así como lo preceptuado en el artículo 229 *ibídem*”. Recalcan que el coronel de policía, Jaime Bastidas Vargas, no podía presidir el Tribunal de Disciplina, violando de esta manera el artículo 160 de la Constitución de la República, que determina:

“Art. 160.- (...) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización... Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley.”

Por estas consideraciones y basados en el debido proceso, la Sala con el voto de mayoría procedió a confirmar la sentencia subida en grado y declarar con lugar la acción de protección propuesta en estricto derecho y apegado a la Constitución y las leyes de la República en la presente fundamentación ante esta judicatura.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

PRIMERO.- Competencia: El Pleno de la Corte Constitucional, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 y 437 de la Constitución y artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicadas en el Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero del 2010, es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en este caso, la contenida en el proceso N.º 1301-10-EP, con el fin de establecer si la sentencia del 8 de julio del 2010, emitida por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 465-2010; tramitada en el Juzgado Séptimo de lo Civil de Guayaquil con el N.º 207-09, ha violado o no derechos fundamentales. Por otra parte, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento

constitucional y legal vigente, por lo que se declara su validez.

SEGUNDO.- Constitucionalmente, la acción extraordinaria de protección, como una garantía jurisdiccional para la protección de los derechos constitucionales, procede en contra de sentencias y autos definitivos violatorios por acción u omisión de estos derechos, cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, a menos que su falta de interposición no sea atribuible al accionante, es decir, se estatuye como una forma de controlar la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos judiciales, los mismos que, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional para administrar justicia, deben asegurar que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia y hacer efectivas las garantías del debido proceso, en virtud de que los juzgadores se encuentran sometidos a la Constitución, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y la ley, sin que se encuentre ningún órgano de poder público excluido de actuar conforme el principio de estricta legalidad o juridicidad, es decir, conforme a la Constitución y la ley, con el fin de hacer efectivos los derechos constitucionales y al principio de supremacía y sujeción constitucional, razón por la cual la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional, dentro de una acción extraordinaria de protección propuesta debe constatar que efectivamente las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia se encuentren firmes o ejecutoriados y que durante el juzgamiento no se hayan violado por acción u omisión el debido proceso u otro derecho constitucional.

TERCERO.- Determinación de los problemas jurídicos a ser examinados en el presente caso.- En el presente caso se evidencia fundamentalmente el siguiente problema jurídico:

La sanción disciplinaria interpuesta al policía señor Wilson Esteban Peralta Peñafiel, ¿corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción constitucional?

Del proceso se desprende que el señor cabo de Policía Wilson Esteban Peralta Peñafiel, posterior a su sanción impuesta por el Tribunal de Disciplina el 8 de agosto del 2007; presenta el recurso subjetivo ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, el 13 de diciembre del 2007, mismo que es resuelto mediante sentencia el 15 de diciembre del 2008, declarándose sin lugar la demanda propuesta, que se encuentra ejecutoriada como consta en la razón sentada el 16 de junio del 2009, sin que se haya recurrido de la misma. Posteriormente se interpone acción de protección de la decisión del Tribunal de Disciplina el 6 de marzo del 2009 (encontrándose vigentes las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional,



para el período de transición, publicadas en el Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008), causa signada con el N.º 09307-2009-0207, la cual es resuelta en primer lugar por el juez séptimo de lo Civil de Guayaquil, en sentencia del 2 de octubre del 2009, y en apelación por la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en sentencia de mayoría el 8 de julio del 2010.

Se observa claramente que existiendo una vía de impugnación de las decisiones administrativas, de una forma arbitraria se decide cambiar de la jurisdicción ordinaria a la jurisdicción constitucional, contrariando las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, artículo 50 literal a (vigente al momento de la interposición de la acción de protección), como se cita a continuación:

Art. 50 Improcedencia de la acción.- La acción no procede: a) Cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos, y particularmente, la vía administrativa.

Así, en la vigente Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el artículo 42 numeral 4 establece que la acción no procede en la siguiente circunstancia:

4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.

Doctrinarios señalan que dentro del carácter público del derecho procesal existen ciertas formalidades que lo diferencian del derecho procesal privado, pues en el derecho procesal privado las partes pueden convenir renunciar a ciertas actuaciones, por ejemplo, renunciar a la jurisdicción contenciosa para resolver conflicto de un contrato y decidir acudir a una resolución de conflictos como el arbitraje. No así en el derecho procesal público, el cual está regido por normas imperativas, la jurisdicción señalada por la ley no puede ser renunciada una vez iniciada una vez iniciada la tramitación de la causa, “estas formas y reglas significan una garantía para la mejor administración de la justicia y la aplicación del derecho, especialmente para la obtención de ciertos valores que este se propone como la seguridad y la certeza... solo en los casos en que la ley prevé estas renunciaciones es posible realizarlas por anticipado”². Como lo menciona Beatriz Quintero:

² Enrique Vescovi, *Teoría General del Proceso*, Temis, Bogotá, 1999, pág. 56

“El derecho procesal como derecho público se compone de norma imperativa por regla general, pero en su seno cabe excepcionalmente alguna norma dispositiva. No obstante, el carácter dispositivo tiene en el derecho sustancial un significado diverso del que se atribuye en el derecho procesal, por cuanto en éste jamás puede decirse o permitirse que los destinatarios de la norma la aut creen o la autoexpidan: jamás la norma procesal podrá ser diversa de la legislada a propósito para regir la actividad que se desarrolla entre los sujetos del proceso (actor, opositor, juez); jamás ellos, ni siquiera obrando en común acuerdo, podrán dictarse o darse la norma que ha de regir el respectivo proceso”³.

En el presente caso, el señor Wilson Esteban Peralta Peñafiel inicia la vía contencioso administrativa, a fin de reclamar el acto administrativo de su sanción, pero dada la sentencia de instancia decide arbitrariamente abandonar la vía ordinaria y acudir a la vía constitucional, cuando lo que debía cumplir era con el agotamiento de la vía ordinaria, y en todo caso, una vez culminada, acudir a la jurisdicción constitucional, en caso de haberse violentado sus derechos constitucionales en la sentencia ejecutoriada. No obstante, el señor Wilson Esteban Peralta Peñafiel, al ver que no fue favorecido por la vía ordinaria, acude a la jurisdicción constitucional, sin que cumpla con el requisito de ley o en su caso, justifique que habiendo la vía ordinaria esta resultaba inadecuada e ineficaz, pero esto previo a iniciar la vía administrativa.

Tanto la sentencia del 2 de octubre del 2009, dictada por el juez séptimo de lo Civil de Guayaquil, como la sentencia de mayoría del 8 de julio del 2010 de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, no contienen una motivación suficiente que justifique el conocimiento de un caso de mera legalidad por la justicia constitucional, como sí lo mantiene el voto salvado de la Sala de la Corte Provincial, en la que señala que “existen otras vías a las que el recurrente puede acudir cuando se siente afectado por un acto administrativo relacionado con los artículos 68 y 69 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva”.

En el presente caso, la sanción disciplinaria puesta por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional al señor Wilson Esteban Peralta Peñafiel, como acto administrativo, correspondía ser impugnado ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Esta Corte Constitucional encuentra que la sentencia dictada el 8 de julio del 2010, emitida por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia

³ Beatriz Quintero, *Teoría General del Derecho Procesal*, Temis, Bogotá, 2008, pág. 19



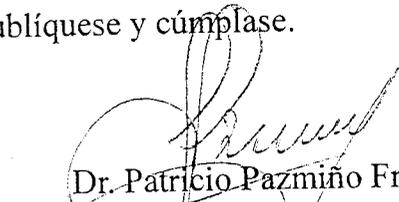
del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 465-2010; tramitadas en el Juzgado Séptimo de lo Civil de Guayaquil con el N.º 207-09, no se encuentra debidamente motivada, faltándose a lo dispuesto en la Constitución, artículo 76 numeral 7 literal I, más aún cuando el asunto que se pretende hacer conocer a la Corte Constitucional es de mera legalidad.

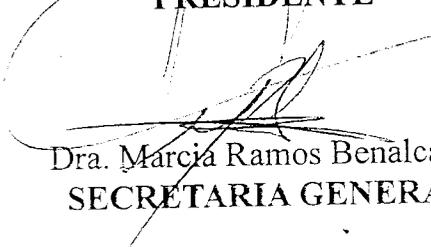
III. DECISIÓN

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, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

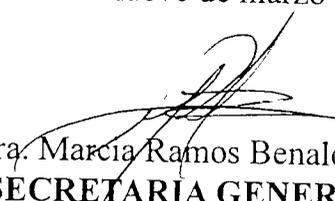
1. Declarar vulnerado el derecho constitucional previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada por el señor Freddy Martínez Pico, en calidad de comandante general de la Policía Nacional.
3. Se deja sin efecto la sentencia del 2 de octubre del 2009 dictada por el juez séptimo de lo Civil de Guayaquil y la sentencia de mayoría del 8 de julio del 2010 de la Primera Sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Dra. Marcía Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con cinco votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando

Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, un voto salvado del doctor Alfonso Luz Yunes; sin contar con la presencia de los doctores Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate; en sesión extraordinaria del día jueves veintinueve de marzo del dos mil doce. Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/ccp/cny



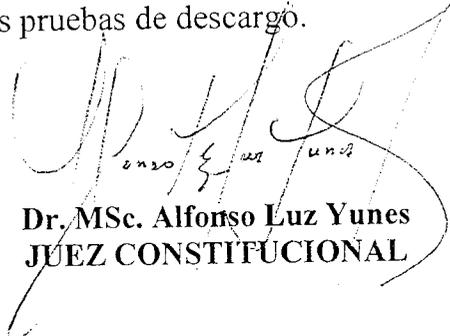


CORTE
CONSTITUCIONAL

**VOTO SALVADO DEL JUEZ CONSTITUCIONAL Dr. MSc. ALFONSO
LUZ YUNES, DENTRO DE LA CAUSA No. 1301-10-EP.**

Me aparto del fallo de mayoría, pues del proceso no se advierte vulneración de derecho fundamental alguno, por lo que debió haberse desechado la acción extraordinaria de protección que dedujo el Comandante General de la Policía Nacional, mediante la cual éste impugnó la sentencia pronunciada el día 08 de julio del 2010 por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la que se confirmó la resolución dictada por el Juez Séptimo de lo Civil de Guayaquil que declaró con lugar la acción ordinaria de protección que propuso el Policía Nacional Wilson Esteban Peralta Peñafiel.

En la sentencia impugnada se señaló que en la especie constaba que durante el procedimiento administrativo sustanciado por el Tribunal de Disciplina, éste no apreció los elementos de prueba ni consideró la versión del sumariado que negaba los hechos formulados en su contra, a más que no aparecían reunidos los elementos subjetivos y objetivos de la falta por la cual se inició la investigación, vulnerándose sus derechos y garantías fundamentales, el debido proceso y el hecho cierto de que la resolución no se encuentra motivada con la valoración conforme a derecho de las pruebas de descargo.



Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes
JUEZ CONSTITUCIONAL

CAUSA 1301-10-EP

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día martes 08 de mayo de dos mil doce.- Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar
SECRETARIA GENERAL

MRB/lcca

