

Quito, D.M. 28 de julio de 2021

CASO No. 1039-18-EP

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

SENTENCIA

Tema: Se analiza si una sentencia que resolvió el recurso de apelación dentro de un proceso de acción de protección vulneró los derechos al debido proceso, en la garantía de la motivación, y a la defensa. Al respecto, se verifica que la sentencia se pronunció sobre la alegada vulneración de derechos fundamentales y que la falta de práctica de una prueba no implicó la vulneración del derecho a la defensa del accionante al habérsela solicitado el mismo día que se emitió la sentencia, por tanto, se desestima la demanda presentada.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El señor Pablo Robinson Criollo Fogacho presentó una demanda de acción de protección en contra de la Escuela de Formación de Policías de Línea “Eugenio Espejo” alegando la violación de sus derechos a la igualdad y no discriminación, al trabajo, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica debido a que el Consejo Directivo de dicha institución, a través de la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE, de 3 de octubre de 2017, decidió su baja como estudiante debido a que padece Leucemia Linfoide Aguda CIE 10. El proceso fue identificado con el N.º 17230-2017-16624.
2. En sentencia de 22 de diciembre de 2017, el titular de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito rechazó la demanda debido a que no identificó vulneración de derechos. En la referida decisión se afirmó lo siguiente:

Con claridad se precisa que la resolución adoptada por el Consejo Directivo, aún no se encuentra ejecutoriada, ya que es la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional la entidad encargada de ratificar la resolución y continuar con el trámite correspondiente. Lo que se corrobora con lo manifestado en una de las intervenciones realizadas por el abogado del señor CRIOLLO FOGACHO PABLO ROBINSON, quien ha indicado que su defendido se encuentra con reposo domiciliario pero que aún no ha sido notificado con la resolución definitiva sobre la baja de las filas policiales. Por lo que no cumpliría con ninguno de los requisitos establecidos en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que al no existir la ejecutoria de la Resolución, la misma no se encuentra en firme.

3. El 27 de diciembre de 2017, el accionante interpuso recurso de apelación, que fue rechazado en sentencia de 12 de marzo de 2018 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
4. El 5 de abril de 2018, el señor Pablo Robinson Criollo Fogacho (en adelante el accionante) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia referida en el párrafo anterior.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 27 de marzo de 2019, admitió a trámite la demanda presentada.
6. El 25 de noviembre de 2020, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la solicitud del juez sustanciador, Alí Lozada Prado, constante en el memorando N.º 030-2020-CC-ALP-E, de otorgar un tratamiento prioritario a este caso, prescindiendo del orden cronológico, en virtud de que el accionante es una persona que sufre una enfermedad catastrófica, quien afirma que la decisión impugnada le impide acceder a prestaciones médicas.
7. El juez sustanciador de la causa avocó su conocimiento a través de providencia de 11 de enero de 2021 y otorgó a la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha un término de 5 días para la remisión del informe de descargo respectivo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

8. En su demanda y en el escrito de aclaración de la demanda, el accionante solicitó a la Corte Constitucional que:
 - 8.1. Declare que la sentencia impugnada violó sus derechos constitucionales al debido proceso –en la garantía de motivación– (art. 76.7.1), a la seguridad jurídica (art. 82) a la igualdad (art. 66.4) y a la defensa (art. 76.7, literales a, b, c y d).
 - 8.2. Deje sin efecto la sentencia impugnada, así como el acta N.º 024-2017-EFPPL-EE del Consejo Directivo y la resolución N.º 2018-001-CG-B-ASP-ASL, publicada en la Orden General N.º 022, de 31 de enero de 2018.
9. Los *cargos* en los que fundamenta su demanda son los siguientes:
 - 9.1. La sentencia impugnada vulneró sus derechos al debido proceso, en la garantía de la motivación, y a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76.7.1 y 82 de la Constitución, porque no habría examinado la alegada vulneración de sus derechos fundamentales. Así, el tribunal de apelación habría resuelto la causa en consideración a que la decisión administrativa impugnada, correspondiente a su baja, no estaba en firme.

9.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la defensa (art. 76.7, literales a, b, c y d) porque no habría considerado una prueba solicitada por el accionante y ni siquiera habría sido objeto de pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional. Específicamente, el accionante señala que requirió al tribunal de apelación que se incorpore como prueba el informe de 31 de enero de 2018 relativo a su baja, sin que esta petición haya sido atendida.

9.3. La sentencia impugnada vulneró su derecho a la igualdad, reconocido en el art. 66.4 de la Constitución, porque la Junta Directiva de la Escuela de Formación y la Comandancia General habrían resuelto su baja en lugar de la suspensión por el tiempo que dure su tratamiento médico, como se habría hecho en otros casos de compañeras embarazadas o de compañeros sometidos a investigaciones administrativas.

C. Informe de descargo

10. Fabricio Edmundo Rovalino Jarrín, juez de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quien integró el tribunal que emitió la sentencia impugnada, mediante documento de 12 de enero de 2021 señaló que, de acuerdo con el expediente, no se actuó una prueba porque esta fue solicitada el 12 de marzo de 2018, es decir, el mismo día en que fue suscrita la sentencia. Además, señaló que la referida decisión se adoptó de conformidad con el ordenamiento jurídico por cuanto la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE no se encontraba en firme.

II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que aquella dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

13. En el cargo reseñado en el párrafo 9.1. *supra*, el accionante afirmó que la sentencia impugnada no analizó la vulneración a derechos constitucionales porque se habría limitado a establecer que el acto impugnado no se encontraba en firme. Si bien el accionante imputó a esta alegación la vulneración de dos de sus derechos, al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, la Corte considera suficiente analizarlo en relación al primero de estos derechos por cuanto la alegación

se refiere a una supuesta insuficiencia argumentativa de la providencia impugnada. Por tanto, el problema jurídico se plantea de la siguiente forma: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del accionante, en la garantía de la motivación, porque no habría examinado la alegada vulneración de sus derechos fundamentales?

14. En relación al cargo expuesto en el párrafo 9.2. *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del accionante porque no se habría atendido su petición de la práctica de una prueba?
15. En el cargo sintetizado en el párrafo 9.3. *supra*, el accionante señaló que fue tratado de forma discriminatoria pues, en casos análogos, en los que sus compañeros no podían continuar temporalmente con la formación, estos eran suspendidos, en lugar de ser dados de baja. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona lo decidido por la Escuela de Formación de Policías de Línea “Eugenio Espejo”?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso del accionante, en la garantía de la motivación, porque no habría examinado la alegada vulneración de sus derechos fundamentales?

16. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

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 pertinencia 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.

17. En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, además de la disposición constitucional transcrita, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado reiteradamente; por todas, conviene citar el párr. 28 de la sentencia N.º 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019, en el que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación:

iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

18. El accionante afirma que en la sentencia impugnada se habrían desestimado sus pretensiones sin establecer si se vulneraron o no sus derechos fundamentales.
19. Al respecto cabe recordar que la actuación administrativa impugnada fue la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE del Consejo Directivo de la Escuela de Formación de Policías Eugenio Espejo que estableció lo siguiente:

1. *[Solicitar] “a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional que siguiendo el respectivo órgano regular, se alcance de la Comandancia General la respectiva resolución de baja de las filas policiales del señor Aspirante a Policía CRIOLLO FOGACHO PABLO ROBINSON”.*

2. *REMITIR de manera Urgente la presente Resolución adoptada por el Honorable Consejo Directivo de la EFPPL “EUGENIO ESPEJO”, a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, para su ratificación y trámite correspondiente. [énfasis en el original].*

20. En este contexto, el tribunal de apelación señaló que el acto impugnado no surtía efectos puesto que la resolución debía ser acogida por otros órganos para que se configure la baja del accionante. En consecuencia, en la sentencia impugnada se concluyó que no podía existir una “*real vulneración*” a los derechos constitucionales del accionante. Expresamente, en la parte final del sexto considerando de la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

Es así que en este caso el órgano regular comienza con la petición del Consejo Directivo, que primero debe ir a la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional, luego al respectivo Consejo de Clases y Policías, y posteriormente con su informe favorable irá al Comandante General, quien de considerarlo necesario dictará la correspondiente resolución, misma que también puede ser apelada de acuerdo al Art. 67 de la Ley de Personal de la Policía Nacional en concordancia con el Art. 55 ibídem, por ello la mentada Resolución No. 024-2017-EFPPL-EE de 3 de octubre de 2017 no se encuentra en firme y tiene un proceso administrativo dentro de la misma Policía Nacional, por ello no existe vulneración de los derechos constitucionales alegados por el recurrente, ya que se encuentra todavía pendiente la resolución definitiva en el presente caso, el cual tiene otras vías de solución, por ello no es procedente la vía de la acción de protección.

21. En definitiva, el tribunal consideró que la actuación impugnada, al no concluir el procedimiento de la baja, no podía vulnerar los derechos alegados por el accionante. Por tanto, en el presente caso, se verifica que el tribunal sí se pronunció sobre la presunta vulneración de los derechos del accionante. Así pues, la afirmación adicional relativa a que la acción de protección no era la vía idónea para impugnar la resolución N.º 024-2017-EFPPL-EE no resulta relevante para el análisis que realiza la Corte en relación al problema jurídico planteado dado que no impidió al tribunal emitir un pronunciamiento sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante.
22. Adicionalmente, es oportuno recordar que al establecer si una providencia judicial vulneró o no la garantía de la motivación no es deber de la Corte verificar la

corrección o incorrección de los fundamentos esgrimidos por los órganos jurisdiccionales para justificar sus decisiones, sino evaluar si se cumplieron con las condiciones mínimas para concluir que la motivación fue suficiente¹.

23. En consecuencia, se descarta la alegada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho a la defensa del accionante porque no se habría atendido su petición de la práctica de una prueba?

24. La Constitución prevé el derecho a la defensa, y las garantías invocadas por el accionante, en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

25. El accionante afirma que, a pesar de haber solicitado al tribunal de apelación que requiera la resolución adoptada por la Comandancia General, la judicatura ignoró su petición y emitió sentencia.

26. Al respecto, se debe considerar que según el segundo inciso del artículo 24 de la LOGJCC,

[...] La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

27. En el informe de descargo presentado por la judicatura –párr. 10 *supra*– uno de los jueces que integró el referido tribunal señaló que no fue posible tomar en cuenta la prueba solicitada por el accionante debido a que dicho requerimiento fue realizado el

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párr. 44.

12 de marzo de 2018, es decir, el mismo día en que se emitió la sentencia impugnada.

28. Efectivamente, conforme consta en las hojas 12 a la 14 del expediente de segunda instancia, el accionante presentó, el 12 de marzo de 2018, un escrito solicitando que se considere la resolución de la Comandancia General N.º 2018-001-CG-B-ASP-ASL, publicada en la orden general N.º 22, de 31 de enero de 2018, relativa a la confirmación de su baja policial. Y, en la hoja 15 del mismo expediente, consta que la sentencia fue emitida el mismo día.
29. Ahora bien, conforme a la disposición citada en el párr. 26 *supra*, no es obligatoria la apertura de un término de prueba en la segunda instancia de una acción de protección, siendo posible que las partes aporten elementos probatorios durante la sustanciación de la causa. Sin embargo, en el presente caso, en la medida que la Sala Especializada solicitó autos para resolver el 26 de febrero de 2018, dado que la solicitud de consideración de una prueba documental fue realizada el mismo día en que se emitió sentencia (presentación que da inicio al procedimiento de recepción de documentos) y considerando el proceso interno del tribunal para suscribir una sentencia en determinado día, no sería razonable concluir que esta situación configure una vulneración del derecho a la defensa del accionante.
30. De igual forma, cabe señalar que a pesar de que el recurso de apelación fue interpuesto el 27 de diciembre de 2017 y de que la resolución de la Comandancia General N.º 2018-001-CG-B-ASP-ASL fue publicada el 31 de enero de 2018, el accionante solo puso en conocimiento de la judicatura dicho particular el 12 de marzo de 2018. Es decir, no solicitó la incorporación de dicho elemento probatorio de forma oportuna, aún cuando contaba con tiempo para hacerlo.
31. Además, de conformidad con las hojas 7 a la 17, 37, 55 y 56 del expediente de primera instancia, el accionante presentó la prueba que consideró pertinente de la que no se cuestiona su falta de consideración por parte de la sentencia impugnada, por lo que no se verifica la alegada vulneración del derecho a la defensa del accionante.

F. Tercer problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona lo decidido por la Escuela de Formación de Policías de Línea “Eugenio Espejo”?

32. Según se expuso en el párrafo 9.3 *supra*, el accionante cuestiona la decisión administrativa que dio origen a la acción de protección.
33. Al respecto, cabe indicar que conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, es decir, la

resolución del conflicto materia del proceso de origen, revisión que ha sido denominada por la jurisprudencia de esta Corte como "examen de mérito".

34. El examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial², condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido.
35. En consecuencia, sin perjuicio de que los hechos expuestos en esta acción extraordinaria de protección puedan ser analizados en un nuevo proceso constitucional, se concluye que el cargo al que se refiere el presente problema jurídico no es apto para ser examinado en esta sentencia.

V. Decisión

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

1. Desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N°. 1039-18-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.

