

Quito, D.M., 28 de octubre de 2020

**CASO No. 1951-13-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia establece que se vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y de ser juzgado por un juez competente, durante la tramitación de una acción de protección planteada en contra del entonces Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

**I. ANTECEDENTES<sup>1</sup>**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 27 de marzo de 2013, la señora Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco solicitó, como medida cautelar autónoma, “*que no se publique en la Orden General de la Policía Nacional, su baja de las filas policiales*”, tal como fue ordenado en la resolución N° 273-2011-CCP-PN<sup>2</sup> de 22 de febrero de 2011, emitida por el Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional. En lo principal, la petición se fundamentaba en que el trámite administrativo disciplinario que originó la mencionada resolución había vulnerado su derecho al debido proceso<sup>3</sup>. Dentro de la causa que fue signada con el N°

<sup>1</sup> Los antecedentes procesales que no constan del expediente correspondiente a la acción de protección N° 0031-2013-JPCS fueron obtenidos del Sistema Automático de Trámite Judicial del Ecuador (SATJE).

<sup>2</sup> Esta resolución, así como las demás a las que se hace referencia en la presente sentencia (N° 2013-0254-CCP-PN; y, N° 2013-015-CG-B-MC-ASI) y que fueron impugnadas por Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco mediante acciones de protección, derivaron de la información sumaria N° 2010-015.

<sup>3</sup> Las violaciones al debido proceso se habrían concretado en: “*a) No le permitieron su legítimo derecho a la defensa; b) Que le dejaron en completo estado de indefensión; c) Que no se respetó las reglas del debido proceso; d) Que declaro (Sic.) sin la presencia de un Abogado Defensor o patrocinador; e) Que no le permitieron el acceso al Informe Policial para la aplicación del principio constitucional de contradicción; f) Que no se ha realizado pruebas como el reconocimiento del Lugar de los Hechos; g) Que no le permitieron realizar repreguntas a los testigos y a las demás personas investigadas*”.

17457-2013-0092, en auto 16 de abril de 2013, el juez séptimo de tránsito de Pichincha resolvió no otorgar la medida cautelar<sup>4</sup>.

2. El 15 de abril de 2013, la señora Vilma Yolanda Carrasco Montoya solicitó, como medida cautelar autónoma, que cesen los efectos de las resoluciones: **(i)** N° 273-2011-CCP-PN de 22 de febrero de 2011, emitida por el Consejo de Clases y Policías de la Policía Nacional, acto administrativo a través del cual se dio de baja de las filas policiales a Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco y a la accionante<sup>5</sup>; y, **(ii)** N° 1387-2011-CCP-PN de 18 de octubre de 2011, emitida por el Consejo Superior de la Policía Nacional que, a propósito de un recurso de reconsideración, ratificó en todas sus partes la resolución identificada en **(i)**.

3. En auto de 13 de mayo de 2013, dentro de la causa N° 17552-2013-3080, la titular del Juzgado Segundo de Contravenciones de Pichincha resolvió negar las medidas cautelares por considerar que la accionante no consiguió demostrar una vulneración inminente a los derechos constitucionales alegados como vulnerados<sup>6</sup>.

4. El 1 de agosto de 2013, Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco presentaron acción de protección impugnando la resolución N° 2013-0254-CCP-PN, expedida por el Comandante General de la Policía Nacional, en la que se resolvió:

---

<sup>4</sup> La decisión del juzgador se fundamentó en el siguiente razonamiento: “Lo que cualquier persona debe hacer para obtener una medida cautelar, es probar y justificar que se ha amenazado o se ha violado un derecho constitucional, reconocido en la Constitución y en Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, conforme lo establece el Art. 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pero la accionante no ha justificado ni ha probado que el proceder de la Policía Nacional a través de los Órganos competentes antes descritos en el trámite administrativo, hayan producido alguna violación constitucional; conforme lo determina el Art. 26 *Ibidem*, pues no se ha demostrado que exista la amenaza o violación de un derecho constitucional, tampoco la accionante ha justificado que esta resolución emitida por los Órganos de la Policía Nacional le pueda ocasionar un daño irreversible o irreparable, pues las resoluciones dictadas por los órganos de la Policía Nacional en el campo administrativo es impugnabile en la vía contenciosa administrativa, conforme lo determina el Art. 173 de la Constitución del Ecuador que establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados en los correspondientes órganos de la función judicial (...)”.

<sup>5</sup> La resolución se emitió al concluir una investigación administrativa, dentro de un proceso disciplinario (información sumaria N° 2010-015) que determinó que las sargentos segundo Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco habían pagado distintos montos de dinero al cabo segundo de policía Juan Pablo Villamar Calderón para obtener el pase a un territorio diferente al que les había sido asignado por la institución, circunstancia que constituía mala conducta profesional de conformidad con el artículo 54 de la Ley de Personal de la Policía Nacional.

<sup>6</sup> En criterio de la demandante, las resoluciones impugnadas habían vulnerado los siguientes derechos fundamentales: trabajo –estabilidad laboral–, debido proceso –en las garantías de presunción de inocencia, defensa y motivación– y seguridad jurídica.

1.- EJECUTAR el fallo emitido por el Consejo Superior de la Policía Nacional, en Resolución No. 2013-200-CS-PN<sup>7</sup>, de fecha 04 de febrero del 2013, de conformidad con el Art. 60 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías; y, SOLICITAR al señor Comandante General de la Policía Nacional, proceda a dar de baja de las Filas Policiales a las señoras Sargentos Segundos de Policía PAZMIÑO PACHECO MARTHA ELIZABETH, CARRASCO MONTOYA VILMA YOLANDA; y, Policía GAVILEMA JACOME WILMA JEANNETH, con fecha de publicación en la Orden General, por haberse establecido en su contra Mala Conducta Profesional, de conformidad con el Art. 66, literal i) en concordancia con el inciso cuarto del Art. 53 de la Ley de Personal de la Policía Nacional. 2.- PUBLICAR la presente Resolución en Orden General, de acuerdo con el Art. 87 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional; y, el Art. 62 del Reglamento para el Consejo de Clases y Policías.

5. Dentro de la acción de protección N° 0315-2013, el titular del Juzgado Único Especializado Primero de Trabajo de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, en providencia de 5 de agosto de 2013, decidió inadmitir la acción planteada con fundamento en el tercer inciso del artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC). Al respecto, el juez señaló lo siguiente:

*Es necesario aclarar las formas de manifestación de los poderes públicos para poder establecer cuál sería el lugar de origen y el lugar donde se produciría sus efectos, de los documentos presentados por las actoras, arriba individualizados se desprende que el acto administrativo fue dado en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y a la vez debe tomarse en consideración como el “ lugar donde produce sus efectos”, pues en la documentación que adjuntan y, en la demanda nada dicen las accionantes sobre el domicilio, su lugar de trabajo, tan solo al respecto se hace conocer que fueron cesadas en sus funciones el 29 de marzo de 2013, en consecuencia, la circunscripción territorial del Cantón Quito que puede ser o no, el lugar donde se originó el acto, pero definitivamente es el resultante del cumplimiento del mismo, es decir es el sitio donde se producen sus efectos<sup>8</sup>.*

6. El 8 de agosto de 2013, Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco plantearon una nueva demanda de acción de protección en Lago Agrio (N° 21301-2013-0031), por considerar que la resolución N° 2013-015-CG-B-MC-ASI<sup>9</sup>, que resolvió dar de baja de las filas policiales a las accionantes, vulneró el debido proceso –en las garantías de ser juzgado por una autoridad competente, defensa y motivación– y “los principios constitucionales a la presunción de inocencia, legalidad, responsabilidad y seguridad jurídica [...]”.

<sup>7</sup> Acto administrativo mediante el cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto por Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco; y, se confirmó en todas sus partes la resolución N° 273-2011-CCP-PN de 22 de febrero de 2011.

<sup>8</sup> De esta providencia las accionantes no interpusieron recurso alguno.

<sup>9</sup> Suscrita por el Comandante General de Policía Nacional el 19 de marzo de 2013 y publicada en la Orden General N° 60 para el jueves 28 de marzo de 2013.

7. El 17 de septiembre de 2013, el titular del Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Sucumbíos emitió sentencia en la que invocó el principio *iura novit curia*, aceptó parcialmente la demanda y, en consecuencia, dispuso:

*1. Se declara nula y sin ningún efecto la Resolución No. 2013-015-CG-B-MC-ASI, publicada en la Orden General No. 60 para el día 28 de marzo de 2013, mediante la cual se resolvió darnos (Sic.) de baja de la Policía Nacional y por lo mismo suspender los efectos de dichas resoluciones; 2. Que previo los trámites correspondientes, se proceda a la reincorporación inmediata a la institución policial; 3.- Que se haga llegar a esta judicatura un informe detallado del cumplimiento de la sentencia, a efectos del control de lo resuelto, en un plazo no mayor de ocho días contados a partir de la notificación [...].*

8. Inconforme con la sentencia, el Ministerio del Interior (en adelante el accionante o el ministerio) formuló recurso de apelación. El 9 de octubre de 2013, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos expidió sentencia, en la que desestimó la apelación presentada y, en tal virtud, confirmó el fallo subido en grado. Contra esta decisión, el Ministerio presentó acción extraordinaria de protección el 30 de octubre del 2013.

9. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto dictado el 16 de enero de 2014, admitió a trámite la demanda presentada. En virtud del sorteo realizado el 29 de enero de 2014, le correspondió su sustanciación al entonces juez Marcelo Jaramillo Villa, quien, en providencia de 16 de diciembre de 2014, avocó su conocimiento y solicitó el informe de descargo a los jueces que integraron el tribunal que emitió la sentencia impugnada. Posteriormente, en auto del 2 de febrero de 2015, se convocó a las partes procesales a una audiencia pública, la cual se efectuó el 26 de febrero de 2015.

10. El 5 de enero de 2015, Juan Evangelista Núñez, Víctor Fabián López y Fernando Patricio Albán, en sus calidades de jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, presentaron un escrito en el que señalan que, si bien fueron otros jueces quienes dictaron la sentencia impugnada, de la revisión de la decisión, se desprende que la misma fue emitida conforme a la Constitución y la ley, y la competencia atribuida para resolver la vulneración de derechos constitucionales ocasionados en actos administrativos.

11. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez Alí Lozada Prado, quien avocó conocimiento del caso en auto de 28 de enero de 2020.

## **B. Las pretensiones y sus fundamentos**

12. En su demanda, el accionante solicita a la Corte Constitucional: (i) declarar que la sentencia emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos el 9 de octubre de 2013, violó “...*los derechos constitucionales consagrados en los*

artículos: 76 numerales 1 y 7 literales a) y l); 82, 83 numerales 1, 4, 5, 7 y 9, Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador”; y (ii) revocar la sentencia antedicha.

**13.** Los cargos que fundamentan los pedidos formulados por el accionante, son los siguientes:

13.1. Se inobservó el artículo 3 de la LOGJCC “...cuando al resolver no se *PONDERAN* los principios y normas...”, lo que derivó en la falta de aplicación de los artículos 163 y 226 de la Constitución, desconociéndose de esta forma la misión institucional y las competencias disciplinarias de la Policía Nacional.

13.2. Se desconoció la potestad que tienen los órganos de la Policía Nacional para imponer sanciones, reconocida en los artículos 53 de la Ley de Personal de la Policía Nacional, 9 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y 39 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Policía Nacional, circunstancia que violenta los numerales 1, 4, 5, 7 y 9 del artículo 83 de la Constitución del Ecuador.

13.3. El tribunal de apelación se limitó a repetir el razonamiento de la sentencia de primera instancia, obviando responder la principal alegación que fue planteada por la institución recurrente, esto es, la falta de competencia del juez que aceptó la demanda de acción de protección. Esta omisión habría transgredido el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas (art. 76.1), defensa (art. 76.7.a) y motivación (art. 76.7.l).

13.4. El titular del Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Sucumbíos, que emitió sentencia el 17 de septiembre de 2013 (véase párr. 7 *supra*), vulneró el artículo 86.2 de la Constitución al actuar sin competencia –en razón del territorio–, ya que el acto administrativo que dio de baja de las filas policiales a Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco se suscribió en Quito, sede del Consejo Superior, según prescribe el artículo 23 de la Ley Orgánica de Policía Nacional, y sus efectos se produjeron en las provincias de Pichincha y Chimborazo, respectivamente, lugares en los que las accionantes cumplían servicio cuando fueron notificadas con la resolución N° 2013-015-CG-B-MC-ASI (véase la nota al pie N° 9 *supra*).

### **C. Informe de descargo**

**14.** Como se especificó en el párr. 10 *supra*, los actuales integrantes de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos ratificaron los fundamentos constantes en el fallo.

**D. Alegaciones presentadas por Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco<sup>10</sup>**

15. En escrito de 12 julio de 2018, Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco indicaron que la sentencia impugnada realizó un examen de constitucionalidad de la vulneración a los derechos de seguridad jurídica, trabajo y debido proceso, verificando que los mismos fueron transgredidos por la decisión administrativa que dispuso su baja de las filas policiales. Por consiguiente, la alegación del accionante de una falta de motivación en el fallo deviene infundada y es contraria a la verdad, por lo que solicitan su desestimación.

**II. COMPETENCIA**

16. 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 LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

**III. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

17. 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 estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.

18. Con fundamento en el párrafo que antecede, en relación con los cargos del accionante sintetizados en los párrafos 13.1 y 13.2 *supra*, se verifica que los artículos 83 (números 1, 4, 5, 7 y 9)<sup>11</sup>, 163<sup>12</sup> y 226<sup>13</sup> de la Constitución son disposiciones que no

---

<sup>10</sup> De conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la intervención de las señoras Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco es la de terceros con interés.

<sup>11</sup> Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.
4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.
5. Respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento.
7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir.
9. Practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios.

<sup>12</sup> Art. 163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

<sup>13</sup> Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias

contienen un derecho fundamental. Por lo tanto, el cargo no se alinea con los límites de la presente acción, por lo que no serán analizados<sup>14</sup>.

19. Respecto del cargo especificado en el párrafo 13.3 *supra*, este se concentra en la falta de contestación, por parte del tribunal de apelación, del argumento que motivó a la Policía Nacional a interponer su recurso. Por esa consideración y aun cuando en el cargo también se mencionaron otras garantías del debido proceso, el primer problema jurídico se plantea en los siguientes términos: **¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre la alegada falta de competencia del juez de primera instancia?**

20. En lo que atañe al cargo reseñado en el párr. 13.4 *supra* y en aplicación del principio *iura novit curia* previsto en el artículo 4.13 de la LOGJCC<sup>15</sup>, la Corte formula el segundo problema jurídico de la siguiente forma: **¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía de juez competente porque el tribunal que la emitió habría sido incompetente en razón del territorio?**

21. Finalmente, en caso de que la *primera* o la *segunda* pregunta llegaran a ser afirmativas, se responderá un *tercer* problema jurídico: **¿Cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?**

#### IV. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

E. *Primer problema jurídico*: **¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre la alegada falta de competencia del juez de primera instancia?**

22. La garantía de motivación, contenida en el artículo 76.7.1 de la Constitución de la República, prescribe: “[...] *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 [...]*”.

23. Revisada la sentencia dictada el 9 de octubre de 2013, consta en el considerado “QUINTO” que el tribunal de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos estableció que una de las excepciones planteadas por el Ministerio en contra de la acción de protección presentada por Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco, fue la siguiente:

*1. Negamos rechazamos e impugnamos tanto los fundamentos de hecho como los de derecho de la acción de protección planteada por las recurrentes, por encontrarse*

---

y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

<sup>14</sup> En este mismo sentido, véase la sentencia N° 1035-12-EP/20, de 22 de enero de 2020, párr. 12

<sup>15</sup> *Iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.

*alejadas a la verdad de los hechos; 2. El recurso (sic) propuesto, además de ser contradictorio, es improcedente, tanto en la forma como en el fondo, ya que no es verdad que se hayan violentado disposiciones constitucionales legales o reglamentos institucionales, por lo tanto se debe ser (sic) por ilegal o improcedente; **debiendo indicar señor Juez que de conformidad a lo prescrito en el Art. 86 numeral 2 de la Constitución de la República, que tiene que ver a la competencia, las actoras de la improcedente acción de protección, debían haberla presentado en el lugar donde se originó el acto por omisión, esto es ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y de Chimborazo respectivamente, en razón de que en dicha jurisdicción fueron notificados mediante los respectivos memorando, en la cual se les hizo conocer que cesaban funciones ya que se les había calificado mala conducta, la misma que se encuentra publicada en la Orden General No. 060 de fecha 28 de marzo del 2013, que el día que se le fue notificado mediante los departamentos de talento humano en el lugar donde se encontraban prestando servicios las accionantes, las mismas que se encontraban a disposición la señorita Sargento Segundo de Policía se encontraban en el Comando del Segundo Distrito del CP5, en el Comando en la Plana Mayor Ayudante de P5; la otra señorita se encontraba cumpliendo las funciones de apoyo, ya que se encontraba en situación a disposición en el Comando del Primer Distrito — CP — DMQ-UVC comando de Ayudante de semana [énfasis añadido].***

24. Como se desprende del extracto de la decisión judicial citada, el tribunal de apelación identificó la alegación del Ministerio relacionada con la falta de competencia del juez de instancia; sin embargo, no ofreció ninguna respuesta a la misma en su sentencia.

25. El tribunal obvió contestar esta alegación, la que era *relevante* puesto que incidía directamente en cómo debía resolverse el problema jurídico de si el juez de primera instancia actuó o no con competencia y, en consecuencia, si se debía declarar o no la nulidad del proceso.

26. La omisión de responder a los argumentos relevantes de las partes es un asunto que afecta a la suficiencia de la motivación, como lo ha especificado esta Corte en su jurisprudencia, en los siguientes términos:

*Se enfatiza que la motivación comprende la obligación que tienen las autoridades públicas de dar las justificaciones a los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la falta de motivación como garantía constitucional, podría producirse en dos escenarios: i) la inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión; y ii) **la insuficiencia de motivación, cuando se incumplen criterios que nacen de la propia Constitución como la coherencia, congruencia y/o pertinencia, al punto que no permiten su comprensión efectiva.**<sup>16</sup> [énfasis añadido]*

*La motivación es un elemento básico en toda decisión judicial, cuya importancia radica en el hecho de dar a conocer a las personas los motivos por los cuales se expidió una decisión determinada. Esta garantía exige justificar por medio de un análisis lógico y*

---

<sup>16</sup> Sentencia 1236-14-EP/20, de 26 de febrero de 2020, párr. 19

*coherente la resolución a la que arribó, mediante la explicación de la pertinencia de la aplicación de las normas a los hechos del caso.*

*Para que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes. Así, se debe verificar que el auto o sentencia en cuestión “[...] guard[e] la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto, sobre las que también se fundamentó su pertinencia para el caso concreto”.<sup>17</sup> [énfasis añadido].*

27. En consecuencia, la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente y, por lo tanto, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

**F. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró la sentencia impugnada la garantía de juez competente porque el tribunal que la emitió habría sido incompetente en razón del territorio?**

28. El artículo 76.7.k) de la Constitución, dispone: “[...] *El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto*”.

29. A criterio del accionante, se vulneraron sus derechos constitucionales porque la acción de protección planteada por Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco fue resuelta por un órgano jurisdiccional que no pertenece a la circunscripción territorial en la que el acto administrativo impugnado –Resolución 2013-015-CG-B-MC-ASI– (véase párr. 6 *supra*) fue emitido o surtió sus efectos, regla establecida en el primer párrafo del artículo 7 de la LOGJCC, que expresamente prevé:

*“Art. 7.- Competencia.- Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos”.*

30. En este punto, es pertinente establecer que, previo al inicio del proceso que dio origen a la presente acción extraordinaria de protección, un juez de la provincia de Sucumbíos ya había manifestado expresamente que la resolución que dio de baja de las filas policiales a las señoras Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco fue suscrita y surtió sus efectos en Quito, por lo que, al no existir medio probatorio alguno –proporcionado por las entonces accionantes– relacionado con su domicilio, la capital era el lugar en donde debieron haber presentado la acción de protección (véase párr. 5 *supra*).

---

<sup>17</sup> Sentencia N° 2344-19-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 40 y 41.

31. De la revisión íntegra del expediente, se constata que las accionantes de la acción de protección no establecieron ninguna razón durante el proceso a favor de la competencia de los jueces de Sucumbíos, ni aportaron prueba documental alguna del por qué seleccionaron esta jurisdicción para impugnar las resoluciones de la Policía Nacional derivadas de la información sumaria N° 2010-015 (véase la nota al pie N° 2 *supra*). En cambio, el Ministerio y la Procuraduría General del Estado<sup>18</sup> alegaron que el acto administrativo impugnado fue emitido en Quito y sus efectos se produjeron en las ciudades de Quito y Riobamba, donde las accionantes cumplían sus funciones a la fecha de notificación con la resolución, circunstancia que fue demostrada con los memorandos con los que les fue notificada a las señoras Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco, la decisión de que fueron dadas de baja de la Policía Nacional<sup>19</sup>.

32. Ignorando este antecedente, Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco plantearon otra acción de protección en la provincia de Sucumbíos, sin exponer en esta segunda demanda la razón por la que los jueces de esa provincia serían competentes para conocer la causa en razón del territorio, especificando respecto de las notificaciones que les correspondiera, lo siguiente: “...*fijamos nuestro domicilio legal en la casilla judicial No. 117, del Palacio de Justicia de esta ciudad de Nueva Loja...*”.<sup>20</sup> Esto último es relevante puesto que, en cuanto a la competencia en razón del territorio de los jueces que conocen una acción de protección, esta Corte ha determinado que:

*[...] dependiendo de la naturaleza del derecho constitucional afectado, los efectos del acto u omisión pueden extenderse al domicilio del accionante. En estos casos, el juez competente para conocer la acción de protección puede ser: i. el juez en donde se origina el acto o la omisión o ii. el juez del lugar en donde se producen sus efectos, lugar que puede incluir el domicilio del accionante*<sup>21</sup> [énfasis añadido].

---

<sup>18</sup> En la audiencia de sustentación de la acción de protección, Procuraduría se expresó en los términos que siguen: “Revisados de autos constan que las sanciones disciplinarias en contra de las accionantes, se ha realizado en las provincias de Pichincha y Chimborazo, donde prestaba sus servicios en forma activa de conformidad con lo que determina el Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional donde textualmente dice “Será competente cualquier juez o jueza de primera instancia del lugar donde se origina el acto u omisión o donde se produce sus efectos” por lo expuesto señor juez con el debido respeto que su autoridad lo merece, su judicatura no es la indicada para conocer esta acción de protección”.

<sup>19</sup> Memorando N° 2013-0867-P1-SZCH, dado en Riobamba, el 29 de marzo de 2013, dirigido a la Sgos. De Policía Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco, suscrito por el jefe de recursos humanos de la sub-zona Chimborazo; y, N° 2013-01354-P1-DPEE-PN, dado en Quito, el 29 de marzo de 2013, dirigido a la Sgos. De Policía Vilma Yolanda Carrasco Montoya, suscrito por el jefe de talento humano del Distrito de Policía Eugenio Espejo.

<sup>20</sup> Expediente del Juzgado Primero de lo Civil de Sucumbíos, cuerpo I, hoja 6.

<sup>21</sup> Sentencia N° 673-15-EP de 5 de agosto de 2020, párr. 24 y 25.

**33.** En lo que atañe a este asunto<sup>22</sup>, la sentencia de primera instancia no brindó explicación alguna, limitándose a indicar que:

*PRIMERO.- De conformidad a lo dispuesto en el numeral 2 del Art. 86 de la Constitución Política (sic) del Estado, en actual vigencia en concordancia con el Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el suscrito Juez Primero de lo Civil de Sucumbíos, es el competente para el conocimiento y resolución de la presente acción de Protección Constitucional.*

**34.** Tampoco la sentencia impugnada ofreció una razón sobre este asunto pues, lo único que afirmó fue lo siguiente:

*PRIMERO. La Sala es competente, para conocer y resolver el recurso materia de la Acción de Protección, de acuerdo a lo ordenado en el literal m) numeral 7, Art.76 de la Constitución de la República; y Art. 86, inciso tercero ibídem en concordancia con el Art. 8. numeral 8 y Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial 52 de fecha 22 de octubre del 2009.*

**35.** De este modo, se verifica que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez competente. Esta conclusión acarrea indefectiblemente la invalidez de la sentencia de primera instancia de la acción de protección referida en el párr. 33 *supra*, en razón de que la mentada decisión judicial replica los motivos que justifican la existencia de una violación a un derecho fundamental en la sentencia dictada en sede de apelación (véase el párrafo que antecede).

**36.** Finalmente, por tratarse el presente caso de una acción de protección presentada dentro de una causa cuyo origen es una garantía jurisdiccional, cabe examinar si se verifican las condiciones necesarias para que esta Corte realice el examen de mérito. Estas condiciones se establecieron en la sentencia N° 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, de la siguiente forma:

*55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de administración de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de derechos puestas a su conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.*

---

<sup>22</sup> La excepción de incompetencia del juez de la causa fue alegada por el ministerio desde el inicio del proceso original. Esta circunstancia es relevante según lo determinó el párr. 30 de la sentencia N° 838-12-EP/19, de 4 de septiembre de 2019: “*resulta improcedente que, por ejemplo, sin activar la excepción de incompetencia en el juicio...se alegue la falta de competencia en la acción extraordinaria de protección*”.

*56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo [se han omitido las referencias a notas al pie de página del original].*

**37.** El segundo de los requisitos antes mencionados no se cumple porque la eventual vulneración de derechos fundamentales que fue materia del proceso original, es decir, la baja de las filas policiales, sí fue tutelada por ambos órganos jurisdiccionales que emitieron sentencia en la acción de protección (párrafos 7 y 8 *supra*). Si, en este caso, tales sentencias favorables resultan inválidas es porque las propias accionantes presentaron su acción ante jueces territorialmente incompetentes, a pesar de que, previamente, ya fue inadmitida por incompetencia en razón del territorio una demanda similar planteada por las mismas accionantes en la provincia de Sucumbíos.

**38.** El cuarto de los referidos requisitos tampoco se cumple. La única hipótesis que se podría examinar al respecto corresponde a la gravedad del asunto, pero esta se descarta porque las accionantes de la acción de protección pueden plantear una nueva demanda de las mismas características, si así lo desearan, al no existir límites temporales para su presentación.

**G. Tercer problema jurídico: una vez constatada la vulneración a la garantía de juez competente ¿cuál es la forma de reparación que corresponde dentro de la presente causa?**

**39.** De acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 86.3 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, la declaración de la vulneración de un derecho constitucional genera la obligación de reparar integralmente el daño causado por ella. A tal efecto, a la Corte le corresponde determinar las medidas que mejor pendan a dicha reparación.

**40.** En la sentencia N° 843-14-EP/20, de 14 de octubre de 2020, esta Corte afirmó lo siguiente:

*56. Generalmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede, como medida efectiva de reparación, el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial; sin embargo, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario, el reenvío deviene inútil y perjudicial para el titular del derecho vulnerado, por lo que, en esos casos, la Corte Constitucional debe adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al señalado juez ordinario.*

**41.** En el mismo sentido, el párr. 42 de la sentencia N° 758-15-EP/20 de 5 de agosto de 2020, estableció que:

[...] esta Corte considera que si la consecuencia de la falta de motivación de la sentencia impugnada se limita a dejarla sin efecto y disponer que se dicte una nueva sentencia de apelación, esa nueva sentencia de apelación no tendría la capacidad de producir los efectos que la parte accionante pretendía al momento de presentar esta acción. A esto se suma que el eventual reenvío de la sentencia podría ser más gravoso para la accionante, generándole nuevos gastos en litigio, lo que sería inoficioso.

**42.** Tal situación ocurre en este caso, de manera particular, en donde no existe evidencia de que las accionantes del proceso originario hayan estado domiciliadas en Sucumbíos, por lo cual, la presente sentencia fija de manera completa el contenido de la futura decisión del juez de instancia, limitándolo a una sola posibilidad: la inadmisión de la demanda de acción de protección, según lo dispone el tercer inciso del artículo 7 de la LOGJCC, que manifiesta: “La jueza o juez que sea incompetente en razón del territorio o los grados, inadmitirá la acción en su primera providencia”.

**43.** Adicionalmente, esta Corte considera oportuno llamar la atención a los jueces que emitieron las sentencias identificadas en los párrafos 7 y 8 *supra* e informar de sus actuaciones al Consejo de la Judicatura, por haber vulnerado los derechos constitucionales de la entidad accionante al tramitar un asunto que no correspondía a su competencia en razón del territorio, según lo establece el artículo 7 de la LOGJCC.

## 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. Aceptar parcialmente las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 1951-13-EP, en los términos que se detallarán a continuación.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y del juez competente, previstos en el artículo 76.7, literales l y k de la Constitución de la República.
3. Como medidas de reparación:
  - a. Se dejan sin efecto las sentencias de 17 de septiembre de 2013, dictada por el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Sucumbíos; y, la de 9 de octubre de 2013, emitida por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos. En consecuencia, se reestablece la validez de la resolución N° 2013-015-CG-B-MC-ASI, suscrita por el Comandante General de Policía Nacional el 19 de marzo de 2013 y publicada en la Orden General N° 60 para el jueves 28 de marzo de 2013, por lo que las señoras Vilma Yolanda Carrasco Montoya y Martha Elizabeth Pazmiño Pacheco deberán ser separadas de las filas de la Policía Nacional.

- b. Se inadmite la demanda de acción de protección presentada dentro de la causa N° 21301-2013-0031.
- c. Llamar la atención al juez del Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Sucumbíos; y, al tribunal de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos que dictaron sentencias dentro de la acción de protección N° 21301-2013-0031; y, notificar del particular al Consejo de la Judicatura para los fines pertinentes.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

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 (voto concurrente), 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 octubre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 1951-13-EP /20**

**VOTO CONCURRENTE**

**Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Me permito hacer un voto razonado en la sentencia No. 1951-13-EP, de ponencia del juez Alí Lozada Prado, con relación a un aspecto puntual del análisis jurídico que considero importante y tiene que ver con el análisis y posterior declaratoria de vulneración al debido proceso en su garantía de motivación.
2. El caso deviene de una acción de protección contra una resolución expedida por la Policía Nacional, relativa a la baja de las filas policiales por mala conducta de las accionantes.
3. La sentencia declara la vulneración al debido proceso en su garantía de motivación porque “[l]a omisión de responder a los argumentos relevantes de las partes es un asunto que afecta a la suficiencia de la motivación”<sup>1</sup>. En consecuencia, “la motivación de la sentencia impugnada es insuficiente y, por lo tanto, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.”<sup>2</sup>
4. Considero que el argumento esgrimido en la sentencia, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, tiene sustento normativo. Sin embargo, considero que la Corte debe avanzar hacia una mejor sistematización de la tutela efectiva y de las garantías del debido proceso. En este caso, el mismo hecho, “omisión de responder argumentos”, puede ser abordado tanto desde la tutela judicial efectiva como desde la motivación. La pregunta es cuál es la vía más adecuada.
5. Cuando no se responde una pretensión o una alegación, me parece que no es fácil deducir la insuficiencia de la motivación. Una sentencia puede ser motivada y bien motivada sin dar respuesta a todas las pretensiones o los cargos. La suficiencia de motivación me parece que va mejor con un argumento incompleto o no bien desarrollado al punto que no permite arribar a una conclusión. Si no hay argumento, por no existir una respuesta a la pretensión, mal podría haber insuficiencia del argumento.
6. Cuando no se responde una pretensión o alegación, se viola a la tutela efectiva. La razón es que el órgano jurisdiccional, al no dar una respuesta, impide que haya una resolución definitiva sobre una cuestión que las partes consideran litigiosa y que amerita una respuesta judicial.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1951-13-EP/20, párrafo 26.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia No. 1951-13-EP/20, párrafo 27.

7. Por todas estas razones considero que la falta de respuesta a una pretensión es una violación a la tutela efectiva.

Ramiro Avila Santamaría  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 1951-13-EP, fue presentado en Secretaría General, el 28 de octubre de 2020 mediante correo electrónico a las 20:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**