

Quito, D.M., 08 de julio de 2020

CASO No. 546-12-EP

(El derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite)

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

Sentencia

Tema: La presente sentencia desestima las pretensiones de una demanda de acción extraordinaria de protección de la Policía Nacional, en la que se alegó que una sentencia de segunda instancia dentro de un proceso de acción de protección habría vulnerado sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica. Para el efecto, se examinan las relaciones entre el derecho al debido proceso, sus garantías y las reglas de trámite.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 17 de diciembre de 2010, Luis Bolívar Romero Benavides presentó acción de protección en contra de la Policía Nacional, en las personas del Comandante General de la Policía, el General de Distrito, el Inspector General de la Policía y el Presidente del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial del Guayas N° 2, debido a que el respectivo Tribunal de Disciplina de Clases y Policías, con fecha 19 de agosto de 2010, resolvió destituirlo de su cargo de Sub Oficial Segundo de la Policía Nacional porque habría recibido cincuenta dólares para liberar a una persona detenida, incurriendo en una falta de tercera clase prevista, en el artículo 64 numeral 28, en concordancia con el artículo 63 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional y las agravantes de los artículos 31 numeral 1 y 32 del referido reglamento.¹
2. El 1 de febrero de 2011, el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil del Guayas emitió sentencia en la que declaró sin lugar la acción de protección (proceso N° 09323-2010-1152).
3. Inconforme con esta decisión, Luis Bolívar Romero Benavides interpuso recurso de apelación. El 26 de octubre de 2011, la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Guayas (en adelante, “la Sala de lo Civil de la Corte Provincial”) en sentencia aceptó el recurso de apelación, revocó el fallo subido en grado y ordenó que se deje sin efecto la resolución de destitución, que se borre esta sanción de la hoja de vida del actor, que se reintegre a su puesto de trabajo y que se le cancelen los haberes que dejó de percibir (proceso N° 09112-2011-0177). Esta sentencia fue notificada el 17 de noviembre de 2011.

¹ Expediente de primera instancia, N° 09323-2010-1152, hechos que constan en sentencia.

4. El 28 de diciembre de 2011, la Sala Civil de la Corte Provincial, en respuesta a los recursos de aclaración y ampliación interpuestos por las partes, en lo principal, rectificó un error de digitación en la sentencia.
5. El 1 de febrero de 2012, la Policía Nacional (en adelante, “la entidad accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia y del auto de aclaración y ampliación de la Sala Civil de la Corte Provincial referidos en los párrafos 3 y 4 *supra*.
6. El 22 de mayo de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
7. De conformidad al sorteo realizado el 14 de junio de 2012, el conocimiento de esta causa correspondió al juez Patricio Herrera Betancourt. Después del sorteo del 3 de enero de 2013, esta causa concernió a la jueza Wendy Molina Andrade, quien avocó su conocimiento el 4 de junio del 2018 y dispuso que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial presente su informe de descargo.
8. El 8 de junio de 2018, la Jueza Provincial de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, Dora Moreano Cuadrado, presentó un escrito en el que indicó que, al ser jueza de la Corte Provincial desde el mes de agosto de 2012, no le corresponde presentar el informe de descargo solicitado.
9. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, conforme al sorteo realizado el 19 de marzo del 2019, el conocimiento de esta causa correspondió al juez Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 23 de enero del 2020.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

10. La entidad accionante pide que la Corte Constitucional declare la vulneración de sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica establecidos en los artículos 76 y 82 de la Constitución y que, en consecuencia, se revoque la sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial.
11. En apoyo de tales pretensiones, la entidad accionante formuló estos *cargos*:
 - 11.1. La vulneración del *derecho a la seguridad jurídica*, por cuanto la decisión impugnada es inconstitucional.
 - 11.2. La vulneración del *derecho al debido proceso, en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio y de serlo por un juez competente*, en concordancia con el *derecho a la igualdad*, ya que no se tomó en cuenta que la Policía Nacional se rige por sus propias leyes y reglamentos, conforme al artículo 160 de la Constitución.

C. Objeto de la acción

12. Si bien la entidad accionante mencionó en su demanda que impugna la sentencia de la Sala Civil de la Corte Provincial y el auto que respondió a los recursos horizontales interpuestos en contra de aquella, esta Corte observa que todas las alegaciones se refieren

exclusivamente a las presuntas vulneraciones de los derechos cometidas por la referida sentencia.

13. Por lo tanto, el objeto de la presente sentencia se circunscribirá a la sentencia emitida el 26 de octubre de 2011 por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Guayas (o “la Sala Civil de la Corte Provincial”), dentro del proceso N° 09112-2011-0177, cuya parte dispositiva es la siguiente:

[...] “Administrando Justicia, en nombre del pueblo soberano del Ecuador y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República” aceptando el recurso de apelación interpuesto, revoca en todas sus partes el fallo venido en grado, y admitiendo la acción de protección de este proceso, ordena en su lugar que se cumpla la reparación integral en los términos constantes en el considerando décimo precedente con la obligación de los representantes legales de la Institución Policial demandados, de informar cumplimiento de la presente sentencia seguidamente de notificados bajo prevenciones de las sanciones contempladas en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución de la República. La secretaria relatora remita copia certificada de esta resolución a la Corte Constitucional para los fines consiguientes. Publíquese y notifíquese [el énfasis pertenece al texto original].

14. En esta sentencia, la Sala Civil de la Corte Provincial señaló que la entidad demandada no desvirtuó los fundamentos del actor ni presentó pruebas de descargo y que la resolución del Tribunal de Disciplina fue emitida sin respetar el procedimiento establecido en las disposiciones reglamentarias y legales que regulan a la Policía Nacional. También señaló que la resolución de destitución carecía de motivación y afectó la situación laboral del actor, que era su única fuente de sustento.

15. Finalmente, refiriéndose a las alegaciones de la Policía Nacional, la sentencia impugnada afirmó que no existe un límite temporal para el ejercicio de la acción de protección y que la materia del litigio no era un asunto de mera legalidad sino de constitucionalidad, ya que el actor buscaba la protección de sus derechos constitucionales y no el reconocimiento de nuevos derechos. Y añadió que el actor se encontraba en una situación de indefensión ante el Tribunal de Disciplina que lo juzgó, por lo que no tenía otro medio eficaz que acudir al juez constitucional.

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 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 del problema jurídico

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. En este contexto, con base en el artículo 62.1 de la LOGCC, la sentencia N° 1967-14-EP/20 estableció que una forma de analizar si un *cargo* configura una argumentación completa es constatar si este reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

18.1. Una **tesis o conclusión**, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el “derecho violado”, en palabras del art. 62.1 de la LOGCC).

18.2. Una **base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial” (en términos del art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

18.3. Una **justificación jurídica** que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata” (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC).

19. En la fase de admisión, la correspondiente sala está obligada a verificar si el accionante cumplió la *carga argumentativa* consistente en formular alegaciones que constituyan argumentaciones completas y, eventualmente, a inadmitir aquellas que no satisfagan la mencionada carga. Sin embargo, al momento de dictar sentencia y considerando el principio de preclusión, en la misma sentencia N° 1967-14-EP/20, se señaló que la eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no necesariamente conlleva su rechazo, pues la Corte debe realizar un *esfuerzo razonable* para determinar si es posible establecer la violación de un derecho fundamental.

20. Con respecto al cargo sintetizado en el párrafo 11.1. *supra*, según el cual, se habría vulnerado al derecho a la seguridad jurídica (art. 82 de la Constitución), por cuanto la sentencia impugnada sería contraria a la Constitución, esta Corte observa que la demanda no especifica qué aspecto de la actuación judicial impugnada (*base fáctica*) habría producido la señalada vulneración, ni el porqué de la misma (*justificación jurídica*). En consecuencia, el cargo no configura una argumentación completa.

21. Y tampoco la Corte aprecia, mediante un esfuerzo razonable, viso alguno de transgresión de la seguridad jurídica, por parte de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial en la aplicación del ordenamiento jurídico al caso concreto. Por lo tanto, debido a que el cargo no configura un argumento completo, la Corte no lo analizará.

22. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede con el cargo recientemente analizado, el que se sintetiza en el párrafo 11.2. *supra* sí constituye una argumentación completa, y da lugar al siguiente *problema jurídico*: ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio (76.3 de la Constitución) y de serlo por un juez competente (76.7.k *ibíd.*), por cuanto se habría inobservado el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución?

IV. resolución del problema jurídico

23. Con miras a resolver el problema jurídico planteado en el párrafo precedente, la Corte considera que es extensible –*mutatis mutandis*– al derecho al debido proceso lo que en su jurisprudencia reciente² ha manifestado en torno al derecho a la defensa, el que de acuerdo con el artículo 76.7 de la Constitución forma parte del derecho al debido proceso. Así:

23.1. El derecho al debido proceso es un **principio constitucional** que está rodeado de una serie de **reglas constitucionales de garantía** (art. 76 de la Constitución y sus numerales; por ejemplo, la garantía de no ser juzgado ni sancionado por un acto u

² Véase, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1568-13-EP/20, párr. 17.1 a 17.3

omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal; o la garantía de, en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplique la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción.)

23.2. Si bien el derecho al debido proceso es el principio que fundamenta las mencionadas reglas de garantía, la suma de estas no agota el alcance de aquel derecho. Así, los casos de violación de las señaladas garantías no son los únicos supuestos de vulneración del derecho al debido proceso.

23.3. La legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de **reglas de trámite**.

23.4. No siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso. Es decir, no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional. Para que eso ocurra, es preciso que, en el caso concreto, además de haberse violado la ley procesal, se haya socavado el derecho al debido proceso en cuanto principio, es decir, el valor constitucional de que los intereses de una persona sean juzgados a través de un procedimiento que asegure, tanto como sea posible, un resultado conforme a Derecho³. Lo que, *de manera general*, ocurre cuando se transgreden las reglas constitucionales de garantía antes aludidas.

23.5. Por otro lado, para que la vulneración del derecho al debido proceso se produzca no es condición necesaria que se haya violado una regla de trámite de rango legal, pues bien puede haber situaciones de vulneración atípicas.

24. En el caso bajo examen, el accionante alega que se ha transgredido el derecho al debido proceso (*principio*) en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio y de serlo por un juez competente (*reglas*). La primera de tales garantías remite a las *reglas de trámite*, en general; y la segunda, a las reglas sobre competencia, en particular.

25. Pues bien, al decir del accionante, estas vulneraciones iusfundamentales se habrían producido debido a la inobservancia de los artículos 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 160, inciso segundo, de la Constitución.

26. Por lo que respecta a la primera disposición citada, el accionante afirma que ella fue violada por la sentencia impugnada, por cuanto solamente a la Corte Constitucional le corresponde ordenar la reparación integral. Sin embargo, esta Corte advierte que el citado artículo 75 lo que establece es el conjunto de competencias de esta Corte “[p]ara ejercer el control abstracto de constitucionalidad”, por tanto es obvio que esta alegación no es procedente.

27. Ahora bien, en la parte citada por el accionante, el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución reza:

³ Véase, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 270-13-EP/20, párr. 18.2.

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, [...].

28. Como es patente, la disposición constitucional transcrita no establece ninguna regla de trámite, es decir, ninguna regla que de manera directa norme la estructura y dinámica procesal (ese artículo si bien sujeta a la Policía Nacional a normas propias, no la exime del cumplimiento de las garantías mínimas del debido proceso). En consecuencia, la argumentación del accionante no da cuenta de ninguna violación de una regla de trámite que pudiera conllevar la vulneración del derecho al debido proceso, ni en la garantía de ser juzgado con observancia del trámite propio, ni de serlo por un juez competente. Vale decir, los argumentos aportados por el accionante no afectan, ni a la competencia del juez constitucional que conoció y resolvió la acción de protección de origen, ni a la regularidad del trámite propio de esta garantía.

29. Por todas las consideraciones anteriores, esta Corte concluye que la sentencia impugnada no ha incurrido en la alegada vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado con observancia del trámite propio y de serlo por un juez competente.

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 las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, publíquese, 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 Ávila 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 08 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL