

Quito, D.M., 20 de julio de 2022

CASO No. 379-17-EP

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

SENTENCIA No. 379-17-EP/22

Tema: En el marco de una acción de protección en contra del comandante general de la Policía Nacional, el ministro del Interior y la Procuraduría General del Estado. Se analiza la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Ronny Orlando Garay González en contra de la sentencia de apelación dictada el 29 de noviembre de 2016 por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, dentro del proceso N°. 09332-2016-07637. La Corte concluye que las autoridades judiciales vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 28 de junio de 2016, el señor Ronny Orlando Garay González presentó una acción de protección en contra del comandante general de la Policía Nacional, el Ministro del Interior y la Procuraduría General del Estado, por considerar que el acuerdo ministerial N°. 6244¹ vulneró sus derechos a la defensa, al trabajo y al principio de interés superior del niño². El proceso fue signado con el N°. 09332-2016-07637.
2. El 17 de agosto de 2016, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas (“**Unidad Judicial**”), resolvió negar la acción de protección.³ Inconforme con lo resuelto, el señor Ronny Orlando Garay González interpuso recurso de apelación.

¹ En el acuerdo se separó de manera definitiva de la Policía Nacional del Ecuador “a diecisiete servidores policiales calificados no idóneos para el servicio, por haberse alejado de su misión constitucional, al incumplir en su accionar lo establecido en los artículos 158 y 163 de la Constitución de la República del Ecuador”. Entre los servidores policiales referidos se encontraba el señor Ronny Orlando Garay González.

² El actor mencionó que se siguió un proceso penal en su contra por el delito de asociación ilícita en el que fue declarado inocente y se le ratificó el estado de inocencia en segunda instancia. El proceso fue signado con el N°. 09281-2015-04375. En ese sentido, indicó que: “se ha violentado su derecho a su legítima defensa puesto que estando detenido y privado de su libertad se han realizado trámites internos sin hacérselos conocer”. Asimismo, alegó que es padre de familia, y, al ser desvinculado de la institución y no tener trabajo se vulneró el interés superior de su hijo.

³ El juez de la Unidad Judicial rechazó la acción de protección, tras realizar un análisis de los derechos alegados. Posteriormente, precisó que no se probó la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los presuntos derechos vulnerados por la emisión del acuerdo ministerial.

3. El 29 de noviembre de 2016, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas (“**Sala**”), en sentencia de mayoría, resolvieron negar el recurso interpuesto y confirmar la sentencia de primera instancia.⁴ Frente a esta decisión, el señor Ronny Orlando Garay González interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado el 15 de diciembre de 2016.⁵

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 3 de enero de 2017, el señor Ronny Orlando Garay González (“**accionante**”), presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia dictada por la Sala el 29 de noviembre de 2016. Esta acción fue admitida a trámite el 6 de junio de 2017⁶.
5. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa se asignó al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet. El 4 de julio de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, y dispuso que se corra traslado a los jueces de la Sala para que presenten su informe de descargo.

II. Competencia

6. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

7. El accionante manifestó que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía a la motivación y a la defensa.
8. El accionante realizó un recuento de los hechos del proceso de origen y alegó que:

(...) me vi obligado a activar los medios constitucionales de protección de derechos y presenté una acción de protección, exponiendo en la demanda y en la audiencia de primera y segunda instancia las violaciones en que habían incurrido las autoridades del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional, conforme paso a demostrarlo a continuación, se me ha privado el derecho a la tutela judicial efectiva, debido proceso y el derecho a la defensa (...).

⁴ La Sala determinó, entre otras cuestiones, que la vía constitucional no era procedente ya que el actor tenía la vía ordinaria.

⁵ Los jueces negaron el recurso estableciendo que la sentencia contiene expresiones claras en los puntos resueltos y no existe oscuridad.

⁶ La Sala de Admisión estuvo conformada por los ex jueces constitucionales Pamela Martínez de Salazar, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera.

9. Para fundamentar la vulneración a la tutela judicial efectiva, el accionante indicó que:

(...) Bajo este análisis constitucional y doctrinario queda claro que el derecho a la tutela judicial efectiva no comprende únicamente la posibilidad de presentar una acción ante los jueces competentes (sic) sino que más bien comprende la posibilidad de obtener por parte de ellos, resoluciones justas obviamente luego del proceso correspondiente en el cual se respeten las garantías básicas de todo procedimiento. La privación de este derecho desvirtúa absolutamente la concepción de un Estado denominado “Constitucional de Derechos y Justicia” y va en contra de una de las instituciones jurídicas reconocidas por todos los Estados.

Es decir, así como existe el derecho constitucional para iniciar un proceso y obtener en él una sentencia existe un derecho constitucional en el proceso que consiste en probar los hechos de los cuales se intenta deducir la pretensión formulada o las excepciones propuestas por el demandado (...).

10. Por otro lado, sobre el derecho al debido proceso, el accionante citó el artículo 76⁷ numerales 1, 2 y 7⁸ de la CRE. Asimismo, señaló que:

(...) la prohibición de la indefensión supone la prohibición de toda privación y limitación del derecho de defensa, manifestación esencial del debido proceso y, por tanto, relacionada con el derecho a la tutela judicial efectiva, que viene a configurar un solo derecho, el de la tutela judicial efectiva, sin indefensión. Resulta entonces, señores Magistrados que pese a ser declarado inocente luego de un juicio, se me castiga con la baja de la institución policial, mediante un proceso que nunca se me hizo conocer dejándome en total indefensión dentro del mismo (...).

11. Finalmente, el accionante indicó que se debe:

Disponer que el Consejo de la Judicatura investigue la conducta de los jueces MARTHA GEORGINA SÁNCHEZ CASTRO e IVAN ALFREDO ESPINOZA PINO para que, dentro del marco de sus competencias, sancione a estos jueces por su falta de motivación y conocimiento constitucional al momento de resolver sobre derechos conculcados.

12. Por las razones expuestas, el accionante solicita que esta Corte: **(i)** acepte la acción extraordinaria de protección; **(ii)** revoque la sentencia de 29 de noviembre de 2016; **(iii)** suspenda los efectos del Acuerdo N°. 6244; **(iv)** ordene su reintegro a las filas policiales,

⁷ Artículo 76 de la CRE: *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. Numerales: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. 2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.*

⁸ Respecto al artículo 76 numeral 7 de la CRE, se refirió a las siguientes garantías: *El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías literales: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas en la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento. h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.*

tomando en consideración el tiempo fuera de servicio como habilitante para un futuro ascenso; (v) ordene el pago de los emolumentos que dejó de percibir; y, (vi) “*dispon[ga] que los jueces investiguen la conducta de los jueces MARTHA GEORGINA SÁNCHEZ CASTRO e IVAN (sic) ALFREDO ESPINOZA PINO*”.

3.2. De la parte accionada

13. El 4 de julio de 2022, el juez ponente solicitó informe de descargo a los jueces accionados. El 11 de julio de 2022, los ex jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, que emitieron la decisión de mayoría, presentaron el respectivo informe señalando que:

(...) la sentencia dictada dentro de la causa 09332-2016-07637, se ha observado el contenido del artículo 76.7.1) de la Constitución, puesto que la sentencia contiene la argumentación jurídica es suficiente con la fundamentación normativa y fáctica suficiente. Por lo expuesto, se debe considerar que no se han vulnerado ninguno de los derechos constitucionales alegados por el accionante en la acción extraordinaria de protección que ha presentado ante la Corte Constitucional, originada por el fallo referido dictado por este Tribunal, por considerarse que el mismo ha sido dictado dentro de los parámetros legales y constitucionales (...).

IV. Análisis

14. El artículo 94 de la Constitución, así como el artículo 58 de la LOGJCC determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial.
15. Respecto al cargo contenido en el párrafo 9 *supra*, esta Corte advierte que la alegación se formula en abstracto y no posee una base fáctica ni jurídica que permita a esta Corte plantear un problema jurídico. En consecuencia, a pesar de realizar un esfuerzo razonable⁹, se observa que el cargo no posee una estructura mínimamente completa¹⁰ que permita efectuar un análisis al respecto.
16. De igual forma, esta Corte advierte que la alegación en el párrafo 10 *supra*, se presenta de manera general. En tal sentido, se colige que únicamente define lo que comprende el derecho y realiza referencias al proceso de origen sin determinar la acción u omisión de la autoridad judicial. Por lo tanto, este cargo busca que la Corte se pronuncie sobre el

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁰ La Corte Constitucional del Ecuador determinó que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

fondo del proceso subyacente.¹¹ Sobre este punto, cabe señalar que, conforme se establece en los arts. 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente algún derecho constitucional, y solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en dicho proceso¹², lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “examen de mérito”. En relación con este examen, en el párrafo 55 de la sentencia N.º 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, se estableció que el control de mérito se realiza exclusivamente *de oficio*, es decir, por decisión de la Corte y con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. En consecuencia, en esta sentencia no se formularán problemas jurídicos a partir del cargo contenido en el párrafo 10 *supra*, relacionado con el mérito.

17. Finalmente, este Organismo observa que el accionante alega que se le vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, pues consideraba que se debía sancionar a las autoridades judiciales demandadas por la “*falta de motivación y conocimiento constitucional al momento de resolver sobre derechos conculcados*”. *Ergo*, tras efectuar un esfuerzo razonable, esta Corte verificará si la decisión impugnada cumple con los criterios de suficiencia de la motivación. De tal manera, se analizará la acción incoada mediante la resolución del siguiente problema jurídico:

4.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación?

18. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE:

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.

19. A la luz de lo establecido en la sentencia N.º. 1158-17-EP/21, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica. A saber:

*(...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.*¹³

20. Como lo ha dilucidado esta Corte en varias ocasiones, esta garantía no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica, pues tan solo impone a los

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º. 861-17-EP/22 de 28 de abril de 2022, párr. 12.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1 y 61.2.

jueces la obligación de expresar las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.¹⁴

21. De esta manera, entre varios elementos, este Organismo debe verificar si la decisión impugnada posee: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...).¹⁵ Adicionalmente, en el caso de las garantías jurisdiccionales existe un requisito adicional el cual establece que el juez debe pronunciarse sobre la existencia de la vulneración de derechos alegados.¹⁶
22. Ahora bien, en la sentencia impugnada, los jueces de la Sala determinaron su competencia y declararon la validez del proceso (considerandos primero y segundo).
23. A continuación, en el considerando tercero, la sentencia realiza un recuento de los antecedentes, las pretensiones del actor y la decisión del juez de primera instancia. Seguidamente, en el considerando cuarto, establece cuáles fueron los puntos expuestos por las partes dentro de la audiencia.
24. Por otro lado, en el considerando quinto, la decisión impugnada inicia el análisis indicando que el artículo 89 de la CRE establece el objeto de la acción de protección. De igual forma, enuncia los artículos 6 y 40 de la LOGJCC, en los que se establece la finalidad de las garantías jurisdiccionales y los requisitos que se necesitan para presentar la acción de protección.
25. En línea con lo anterior, la Sala analiza los derechos que se alegan vulnerados y, para tal efecto, aclara que su transgresión, conforme a lo argumentado por el accionante, es el resultado del Acuerdo Ministerial No. 6244 de 8 de octubre de 2015. Con fundamento en lo anterior, determina que para efectuar un análisis de los derechos presuntamente vulnerados se debía revisar dicho acuerdo. Al respecto, la Sala indicó que: “*el Tribunal considera necesario determinar el camino a seguir hasta concluir en la Resolución Nro. 6244 del 8 de Octubre (sic) del 2015, publicado en el Registro Oficial No. 674, del 21 de Enero (sic) del 2016, emitido por el Ministro del Interior*”. Así, aclara que:

(...) de las constancias procesales, la resolución mencionada es tomada como producto de los informes técnicos que lo realizan al amparo de disposiciones administrativas vigentes,

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 44

¹⁵ La Corte determinó que una argumentación es suficiente: “(...) cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente (...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si no se analizan las pruebas (...)”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

¹⁶ Ibidem párr. 103. De igual forma, en la Sentencia N°. 1924-17-EP/21 de 1 de diciembre de 2021, párr. 20. y la Sentencia N°. 2152-17-EP/21 de 8 de septiembre de 2021, párr. 22.

*tales como: Acuerdo Ministerial 5233-A del 4 de Enero del 2015 (...) La resolución 4426 del 12 de Junio del 2014, que en su artículo 3, dispone que la Inspectoría General de la Policía Nacional, elabore los informes técnicos en forma permanente, sobre las claras transgresiones a la normativa que rige la Policía Nacional, **entre ellas la normativa interna, es esta normativa interna la referida, la que soporta o sirve de motivación a la toma de decisión de separación definitiva del recurrente, de las filas de la Policía Nacional.** (Énfasis añadido)*

26. La Sala continúa el análisis y señaló que la resolución 4426 “*es la que soporta o sirve de motivación a la toma de decisión de separación definitiva del recurrente, de las filas de la Policía Nacional*”. Asimismo, que el artículo 188 de la CRE establece que las faltas de carácter disciplinario o administrativo de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán sometidas a sus propias normas de procedimiento. En ese sentido, reiteró que la Resolución No. 6244 es un acto administrativo que “*obedece a un acto normativo vigente, como lo es el acuerdo ministerial No. 5233-A; por lo que, en la esfera constitucional no se desprende violación de los derechos alegados por el recurrente, sin perjuicio de que (sic) en su esfera legal, pueda recurrir a las vías que para el efecto establece la legislación ordinaria*”. Como consecuencia de estas consideraciones, la Sala estimó que el Acuerdo Ministerial no vulneró los derechos alegados. Adicionalmente, destacó que el accionante utilizó la vía constitucional, pero también la ordinaria para impugnar el referido acto:

En la especie, al accionante, RONNY ORLANDO GARAY GONZALEZ., tanto en su acción de protección o libelo inicial, como en la Audiencia Pública, celebrada el 5 de Agosto (sic) del 2016, a través de su abogado patrocinador, dice haber vulnerado sus derechos a la defensa, y al interés superior del niño, al derecho laboral, pese a que ha reclamado administrativamente se deje sin efecto, el acto administrativo o acuerdo ministerial No. 6244 del 8 de Octubre del 2015. (Énfasis añadido)

27. Finalmente, indicaron que el accionante tenía a su disposición a la justicia ordinaria como “*medio de ajuste y reivindicación a sus pretensiones*”.
28. De lo expuesto, se constata que la Sala si bien enunció normas constitucionales y legales relacionadas con (i) los requisitos y procedencia de la acción de protección y con (ii) la impugnación de actos administrativos; omite su obligación de pronunciarse acerca de la violación de los derechos constitucionales alegados.
29. En este sentido, de los fundamentos de la demanda de acción de protección se evidencia que el ahora accionante alegó la violación de los derechos a la defensa, al trabajo y al interés superior del niño; sin embargo, no se evidencia que la Sala haya realizado un análisis de los hechos y tampoco que exista un pronunciamiento sobre los derechos alegados. Al contrario, el argumento para negar el recurso y con ello la acción de protección se centró en mencionar que el acto administrativo obedece a un acto normativo vigente y en indicar que tiene a su disposición a la justicia ordinaria como medio de ajuste y reivindicación a sus pretensiones.

30. La omisión en la que incurrieron los jueces de la Sala es contraria a lo establecido en las sentencias N°. 001-16-PJO-CC y N°. 1158-17-EP/21¹⁷, en las que se indicó que, en garantías jurisdiccionales, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación, si previamente se constató la falta de una vulneración de derechos constitucionales.
31. Cabe recalcar que esta Corte ha señalado que la existencia de una impugnación en la vía administrativa no convierte al asunto en uno de mera legalidad y no obsta la obligación que tienen los jueces de analizar las vulneraciones de derechos alegadas.¹⁸
32. Por lo tanto, la Corte concluye que la sentencia impugnada vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por ser incongruente frente al derecho y frente a las partes, al no haber analizado la alegada violación de derechos constitucionales.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección N°. 379-17-EP.
2. **Declarar** vulnerado el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. **Dejar** sin efectos la sentencia de 29 de noviembre de 2016, emitida por los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas.
4. **Disponer** que se retrotraiga el proceso hasta al momento anterior de la vulneración y ordenar que otra conformación de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas resuelva el recurso de apelación de Ronny Orlando Garay González.
5. **Remitir** el expediente se remita a la Corte Provincial del Guayas.
6. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁷ “(...) la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la obligación de “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”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 758-15-EP/20, párr. 36-37.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 20 de julio de 2022, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL