

Quito, D.M., 22 de julio de 2020

CASO No. 141-14-EP

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

Sentencia

Tema: La Corte desestima la acción extraordinaria de protección propuesta por el Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, en contra de una sentencia emitida en un proceso de acción de protección, al no hallar vulneraciones a los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la motivación, el derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición.

I. Antecedentes Procesales

1. El 14 de agosto de 2013, el señor Jorge Alberto Vega Wray presentó una demanda de acción de protección ante el Juez Segundo de lo Civil de Manabí, en contra del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional. En su demanda, el accionante impugnó la Resolución del Honorable Consejo de Clases y Policía No. 2012-1458-CCP-PN, a través de la cual se resolvió negarle la posibilidad de rendir el examen de recuperación de un curso de ascenso policial.
2. El 29 de agosto de 2013, el Juez Segundo de lo Civil de Manabí dictó sentencia y en la parte decisoria resolvió textualmente “inadmitir” la acción de protección, argumentando que la resolución administrativa podía ser impugnada en sede contencioso administrativa. Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 28 de noviembre de 2013, la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó sentencia en la que revocó la decisión de primera instancia, aceptó la acción de protección y dispuso que la entidad accionante tome una “prueba extraordinaria” al accionante.¹
4. El 10 de enero de 2014, el Coronel de Policía, Fabián Salas Duarte, Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia emitida el 28 de noviembre de 2013.
5. El 09 de mayo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección signada con el número 0141-14-EP.

¹ La Sala argumentó que se había vulnerado, entre otros derechos, la igualdad, toda vez que a otros policías que se encontraban en la misma situación que el accionante sí se les permitió rendir un examen extraordinario.

6. El 26 de febrero de 2018, la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza avocó conocimiento del caso y dispuso que los juzgadores demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.
7. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Ávila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 30 de junio de 2020 y dispuso que los jueces accionados presenten su informe de descargo.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III. Alegaciones de las partes

a. Por la parte accionante

10. La entidad accionante señala que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la motivación y el derecho a la seguridad jurídica (arts. 75, 76 numeral 3 y 7 literal 1 y 82 de la CRE). Además, esgrime que se vulneraron sus derechos de petición (art. 66 numeral 23 CRE) y “*a la procedencia disciplinaria*” (art. 188 CRE).
11. La entidad recuenta en su demanda los antecedentes del proceso de acción de protección y señala que la decisión adoptada mediante la Resolución del Honorable Consejo de Clases y Policía No. 2012-1458-CCP-PN fue tomada “*no solo en base a (sic) las circunstancias de la solicitud del recurrente si no (sic) también su hoja de vida*”.
12. Señala que no ha recibido tutela judicial efectiva y una decisión motivada porque la decisión impugnada “*no recoge la realidad del debido procedimiento consagrado en nuestra Constitución, hemos presentado de forma basta (sic) todas (sic) los alegatos en derecho que demuestran que el procedimiento de la Policía Nacional se constituye en actos administrativos completamente ajenos a la Justicia Ordinaria en su tramitación*”.
13. Añade que “*a pesar de tener una sentencia de Primera Instancia correcta y motivada, la sentencia expedida por los señores Ab. Liliana Arcentales Zamora, Ab. Luis Antonio Cando Arévalo y Ab. Marco Vinicio Ochoa Maldonado (Jueces de la Sala de lo Laboral, de la Niñez y la Adolescencia de Manabí) no entiende ni respeta el derecho constituido, desatienden que los actos administrativos tienen independencia y no pueden ser vinculados a garantías constitucionales sin previa violación de derechos constitucionales*”. Por ello indica que se violó

su derecho al debido proceso en la garantía de la observancia al trámite propio de cada procedimiento.

14. Indica también que la decisión impugnada vulneró el derecho a la “*independencia administrativa que tiene la Policía Nacional*”, irrespetando la seguridad jurídica.

15. Finalmente, manifiesta que era improcedente que mediante acción de protección se declare la nulidad del acto administrativo impugnado.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. En su informe motivado, Marco Vinicio Ochoa Maldonado, Juez de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, indica que las autoridades judiciales accionadas establecieron claramente los hechos presentados por las partes y que motivaron su resolución sobre la base del principio de razonabilidad.²

17. Agrega que “*la sentencia (...) contiene la debida motivación para resolver de la manera como nos hemos pronunciado y como resultado de ello concluimos que la Sala infiere que está prohibido el discrimen y trato desigual en nuestra Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de los cuales el Ecuador es Estado parte; con estas apreciaciones no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 ibídem, conforme alega la parte accionada, ya que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas que deben ser aplicadas en forma pertinente, idónea y responsable por quienes las invocan*”. También niega vulneraciones a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

IV. Análisis del caso

18. Para resolver el presente caso, la Corte considera necesario determinar si la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la defensa, a ser juzgado con observancia al trámite propio de cada procedimiento, a la motivación, al derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición. Además, si es necesario que esta Corte se pronuncie en torno a “*la procedencia disciplinaria*”, en los términos alegados por la entidad.

Sobre la tutela judicial efectiva

19. Sobre la tutela judicial efectiva, la Corte ha desarrollado su contenido en la sentencia 1943-12-EP/19, en la cual señaló que este derecho se compone de tres supuestos: “*1. el acceso a la administración de justicia; 2. la observancia de la debida diligencia; y, 3. la ejecución de la decisión*”. La Corte también ha explicado que “*la tutela judicial efectiva busca precautelarse el acceso a la justicia, garantizando los derechos e intereses de las partes dentro de la tramitación de un proceso y la obtención de una respuesta debidamente motivada respecto de sus pretensiones*”.³

² El 08 de julio de 2020, se recibió el escrito S/N, suscrito por la ab. Liliana Arcentales Zamora, ex jueza de la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, en el que se reitera la improcedencia de la acción extraordinaria de protección.

³ Sentencia 921-12-EP/20 de 29 de enero de 2020.

20. En el caso concreto, la entidad accionante refiere que la decisión impugnada “*no recoge la realidad del debido procedimiento consagrado en nuestra Constitución (...) hemos presentado de forma basta todas (sic) los alegatos...*” y por ello vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva. A ello, la entidad añade que presentó “*de forma basta (sic) todas (sic) los alegatos en derecho que demuestran que el procedimiento de la Policía Nacional se constituye en actos administrativos completamente ajenos a la Justicia Ordinaria en su tramitación*”.

21. Más allá de la generalidad de la alegación formulada, luego de revisar el expediente procesal y la decisión impugnada, la Corte considera que el cargo alegado no se vincula con una vulneración específica a la tutela judicial efectiva, sino que en realidad expone una mera inconformidad con la sentencia de 28 de noviembre de 2013, emitida por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, misma que resolvió aceptar la acción de protección en el proceso originario. Esta mera inconformidad no es un argumento suficiente que denote vulneración alguna al derecho a la tutela judicial efectiva. Tampoco es procedente que la Corte se pronuncie sobre esta mera inconformidad en el marco de la tramitación y resolución de la acción extraordinaria de protección.

22. Por ello, la Corte desecha el cargo alegado por la entidad accionante.

Sobre el debido proceso en la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento

23. El artículo 76 numeral 3 de la Constitución establece que: “*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: (...) Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento*”.

24. En el caso concreto, sumado a los argumentos previamente enunciados, la entidad accionante señala que los juzgadores demandados “*...desatienden que los actos administrativos tienen independencia y no pueden ser vinculados a garantías constitucionales sin previa violación de derechos constitucionales*”. En concreto, la entidad manifiesta que la resolución administrativa no podía ser impugnada mediante acción de protección, ni conocida y sustanciada por los juzgadores demandados.

25. Sobre esta alegación, la Corte Constitucional considera oportuno señalar que el artículo 88 de la Constitución expresamente establece que la acción de protección es la vía adecuada para el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, o en ciertos casos establecidos en los artículos 88 de la Constitución y 41 numeral 4 de la LOGJCC, por particulares.

26. Adicionalmente, la Corte recuerda que, al conocer y resolver acciones de protección, los jueces constitucionales tienen la obligación de realizar un análisis de los hechos puestos a su conocimiento para determinar si ha existido vulneración de derechos contemplados en la Constitución. Es decir, “*la acción de protección obliga al juez constitucional a efectuar un análisis minucioso y pormenorizado del caso y las pruebas aportadas por las partes, para que con base a ello determine si ha ocurrido una vulneración de derechos de naturaleza constitucional*”.⁴

⁴ Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, Corte Constitucional del Ecuador.

27. Ello implica que los jueces constitucionales no deben ni pueden negar una acción de protección únicamente bajo el argumento de que los actos administrativos son impugnables en la justicia contencioso administrativa, tal como pretende la entidad accionante, pues ello implicaría una vulneración del derecho de los justiciables a la tutela judicial efectiva en el componente del acceso a la justicia. Los jueces constitucionales tampoco pueden aceptar como válido que los actos administrativos emitidos por una entidad pública, en este caso la Policía Nacional, gozan de una supuesta independencia que los vuelve ajenos a la tutela constitucional de los derechos que precisamente protege la acción de protección.

28. Por ello, el hecho de que la entidad considere, sin mayores argumentos, que la acción de protección trata sobre asuntos de mera legalidad y que la misma ataca un acto que puede ser impugnado en justicia ordinaria, no es un cargo suficiente que justifique ni configure una vulneración al debido proceso en la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento.

29. La Corte además recuerda que, en virtud del artículo 16 de la LOGJCC, la regla general en procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales es que los hechos de la demanda se presumen ciertos cuando la entidad pública accionada “no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria...”. Es decir, es la entidad pública la encargada de demostrar que el acto u omisión impugnado no vulnera derechos constitucionales, independientemente de si el mismo puede ser impugnado en justicia ordinaria.

30. En síntesis, los jueces accionados encontraron la vulneración a derechos constitucionales y le dieron el trámite correspondiente a la acción de protección. Por lo expuesto, la Corte tampoco encuentra elementos que configuren una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la observancia del trámite propio de cada procedimiento, en los términos alegados por la entidad accionante.

Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación

31. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución, el mismo obliga a los jueces a enunciar las normas o principios en los que se funda la decisión y a explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. En la sentencia No. 1285-13-EP/19 se determinó además que la motivación, en el caso de las garantías jurisdiccionales, implica un “análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos”.

32. En el caso concreto, la entidad accionante argumenta que los jueces demandados no valoraron los fundamentos fácticos del proceso ni consideraron sus argumentos al emitir la decisión impugnada.

33. De la revisión de la decisión judicial impugnada se desprende que los jueces demandados sí valoraron los elementos fácticos en el caso concreto. En efecto, los juzgadores señalaron:

...consta en autos la existencia de otras resoluciones que en casos análogos y sin explicar la pertinencia de los elementos fácticos que la motivan, han concedido una oportunidad adicional al examen supletorio accediendo con ello a una medida de discriminación positiva para los beneficiados (...) la Sala considera que (...) [la entidad accionante] ha dado ya una resolución

disponiendo el estado de pasivo del recurrente y por ende su pronto desenrolamiento de las filas policiales, sin que se le haya dada (sic) la misma oportunidad que se le ha dado a otros compañeros para subsanar mediante una prueba extraordinaria, el puntaje mínimo requerido para el ascenso de grado, requisito obligatorio para su permanencia en la institución...

34. En tal sentido, la Corte observa que los jueces demandados sí realizaron un análisis del mérito que correspondía en segunda instancia, pues consideraron y examinaron las pruebas aportadas por las partes y detectaron la vulneración del derecho a la igualdad, en el marco de sus competencias como jueces constitucionales. La Corte reitera que la motivación no depende de la extensión de los argumentos, sino que es perfectamente posible una fundamentación concreta y específica. Es decir, la presentación de argumentos sucintos y específicos sobre la resolución de un problema jurídico cumple con los parámetros constitucionales de la motivación.⁵

35. Además, los jueces demandados enunciaron y explicaron la pertinencia de normas jurídicas en el caso concreto. Por ejemplo, los mismos citaron y aplicaron al caso concreto los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, entre otras disposiciones.

36. Por ello, la Corte no halla vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, en los términos alegados por la entidad accionante.

Sobre la seguridad jurídica

37. El artículo 82 de la Constitución establece que, *“el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”*. De acuerdo con lo señalado en la Sentencia No. 989-11-EP/19, las personas deben *“contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”*. La entidad accionante señala que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica al no haber emitido una decisión motivada.

38. El único cargo planteado respecto al derecho a la seguridad jurídica se basa en que la sentencia no cumple con los requisitos mínimos para considerarla motivada. Esta alegación fue descartada en la sección precedente. Además, del análisis del expediente procesal no se observa ninguna acción u omisión judicial que pudiese haber limitado este derecho. En suma, se concluye que la sentencia objeto de análisis, tampoco vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

Sobre el derecho de petición

39. En la sentencia No. 35-11-SEP-CC, la Corte señaló que el derecho de petición implica *“la obligación de la autoridad de dar respuesta pronta y oportuna a la petición elevada, debiendo esta respuesta resolver el fondo del asunto cuestionado, ser clara, precisa y guardar estrecha relación con lo solicitado”*. Además, en la misma decisión, la Corte expresó que el derecho de petición no garantiza obtener una respuesta favorable a lo solicitado.

40. En las sentencias No. 056-14-SEP-CC y 195-15-SEP-CC, la Corte reconoció la dimensión procesal del derecho de petición, cuando este se refiere al acceso de las personas a órganos

⁵ Sentencias No. 1892-13-EP/19 y 1128-13-EP/19, de 10 de septiembre de 2019, 1901-13-EP/19 de 17 de septiembre de 2019, 1256-13-EP/19 y 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019.

jurisdiccionales para obtener respuestas motivadas, por ejemplo, mediante el ejercicio del derecho de acción. En la misma línea, la Corte señaló que el derecho de petición, en su dimensión procesal, se entiende como un componente de la tutela judicial efectiva, en particular del acceso a la justicia.

41. En este caso, la entidad accionante alega la vulneración a su “*derecho de petición*”, sin esgrimir argumentos específicos que denoten vulneraciones a la tutela judicial efectiva, ni fundamentos sobre obstáculos que pudieran haber afectado inconstitucionalmente el acceso a órganos jurisdiccionales. De manera contraria, la entidad justifica la vulneración de su derecho de petición únicamente sobre la base de su inconformidad con la decisión judicial impugnada. A ello cabe agregar que la Corte ya expresó que esta decisión judicial se encuentra motivada.

42. Por ello, la Corte considera que, en el caso concreto, el hecho de no haber recibido una decisión favorable no implica una vulneración al derecho de petición alegado.

Otras consideraciones

43. En relación con la supuesta vulneración a la “*procedencia disciplinaria*”, alegada por la entidad accionante, la Corte aclara que, en el caso concreto, la potestad disciplinaria de la entidad no es de ninguna manera un derecho constitucional. El ejercicio de esta potestad faculta a la entidad a imponer sanciones a los servidores o personal que cometan infracciones de carácter administrativo disciplinario, en un marco de respeto a los derechos y garantías constitucionales y de acuerdo con los procedimientos previstos en la Carta Suprema y la ley.

44. Como tal, la entidad accionante no está legitimada para demandar mediante acción extraordinaria de protección la tutela de sus potestades públicas, en particular de la potestad disciplinaria, como si se tratase de un derecho constitucional.⁶

45. En el ámbito de la acción extraordinaria de protección, es necesario indicar que la misma está primariamente orientada, como de su nombre se deriva, a la protección de los derechos constitucionales, no de las potestades públicas. En este sentido, el resguardo legal de la presunción de legitimidad de los actos emitidos por la entidad accionante es una cuestión ajena al ámbito material de la acción extraordinaria de protección.

46. En la misma línea, la Corte considera necesario recordar que, si bien las personas jurídicas de derecho público tienen legitimación para reclamar derechos de protección en su dimensión procesal a través de la acción extraordinaria de protección, esta acción debe ejercerse con suma responsabilidad.⁷

47. Esta responsabilidad conlleva que las demandas de acción extraordinaria de protección, formuladas por las entidades públicas, deben contener argumentos relevantes que permitan a esta magistratura el análisis de vulneraciones a derechos constitucionales en su dimensión procesal por acciones u omisiones judiciales. En caso de que las autoridades públicas busquen la tutela del ejercicio de sus atribuciones deben acudir a los órganos idóneos para el efecto.

⁶ Sentencia No. 462-12-EP/19 de noviembre de 2019, Corte Constitucional del Ecuador.

⁷ Sentencia No. 838-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019.

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 acción extraordinaria de protección No. **141-14-EP**, presentada por el coronel de policía, Fabián Salas Duarte, en calidad de Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese 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 22 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL