

Quito D.M., 01 de septiembre del 2021

CASO No. 980-17-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 una acción extraordinaria de protección planteada en contra de una sentencia de segunda instancia proveniente de un proceso de acción de protección, al verificar que la misma no vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y el derecho a la defensa, ni el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

I. Antecedentes procesales

1. El 14 de diciembre de 2016 se recibió en la Unidad Judicial Penal de Portoviejo la demanda de acción de protección del señor NN¹ propuesta en contra de la Policía Nacional (Subzona 13 de Manabí) y del entonces Ministerio del Interior. En su demanda, el accionante impugnó el Acuerdo Ministerial No. 4421, de 09 de junio del 2014, Anexo No. 1, numeral 133, mediante el cual se lo separó de las filas policiales. El proceso judicial fue identificado con el número 13283-2016-01857.
2. El 29 de diciembre de 2016, la jueza de la Unidad Judicial Penal de Portoviejo dictó sentencia en la que negó la acción de protección, argumentando la existencia de la vía contencioso administrativa para impugnar el referido Acuerdo Ministerial. Inconforme con esta decisión, el accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 22 de febrero de 2017, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí dictó sentencia en la que aceptó el recurso de apelación, declaró la vulneración de los derechos “*al debido proceso, salud, trabajo, y no discriminación del accionante*” y dispuso, entre otras medidas de reparación integral, su reintegro a las filas policiales, la cancelación de las remuneraciones dejadas de percibir y que las entidades accionadas definan “*acciones administrativas, presupuestarias y -Médicas para atender de forma prioritaria los requerimientos de los miembros de la institución que sean portadoras de VIH o enfermos de SIDA o que se encuentren en situaciones de enfermedades catastróficas análogas*”. Las entidades accionadas solicitaron la aclaración y ampliación de la sentencia, petición que fue negada el 09 de marzo de 2017.

¹ Se guarda reserva de la identidad del accionante en razón de su condición de salud, dado que es una persona que convive con VIH.

4. El 05 de abril de 2017, el señor Fabián Santiago Salas Duarte, director de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional y delegado del entonces Ministro del Interior (actual Ministerio de Gobierno), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de febrero de 2017.
5. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, correspondiente al caso No. 980-17-EP.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados las juezas y jueces de la Corte Constitucional.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 11 de febrero de 2021 y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.

II. Competencia

8. 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

9. La entidad accionante alega la vulneración de su derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos, del derecho a la defensa y de la motivación (art. 76 num. 1, 7 lit. a y l CRE), la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Sobre el derecho a la defensa² indica que *“en la Resolución que impugno, no se dice absolutamente nada de las alegaciones y excepciones planteadas en la Audiencia Pública por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, ni de las argumentaciones doctrinarias y legales realizadas por la señora Jueza de la Unidad Judicial Penal de Portoviejo, para revocar la sentencia expedida de fecha 29 de diciembre del 2016”*.
11. Sobre la tutela judicial efectiva, señala que se vulnera como consecuencia de la violación de otros derechos.

² La Corte observa que por un lapsus calami el accionante alega la vulneración del artículo “77 numeral 7 literal a” de la Constitución, cuando lo correcto es 76 numeral 7 literal a.

12. En cuanto a la presunta vulneración a la motivación, señala que *“nada se dice del acto que motivo (sic) la separación de las filas policiales del recurrente, ni de las circunstancias que rodearon al hecho”*.
13. Sobre la seguridad jurídica, menciona que *“se irrespeta principios constitucionales y normas jurídicas previas, claras y públicas y con rango de Ley Orgánica que debían observarse obligatoriamente, estipuladas en la Ley de Personal de la Policía Nacional, donde se establece los motivos por los cuales los servidores policiales son separados de manera definitiva de las filas policiales, por incumplir con la misión constitucional”*.
14. Agrega que en el proceso de acción de protección se declaró la vulneración de derechos sin que haya mediado la inmediatez e inminencia del daño alegado. Además, recuenta los antecedentes del proceso originario y manifiesta que la acción de protección era improcedente al no haberse agotado la vía administrativa y menciona que *“se ha desconocido, el legítimo derecho que tiene la institución policial para iniciar expedientes administrativos a los servidores policiales, imponerles sanciones disciplinarias”*.
15. Con estos antecedentes solicita que se acepte su acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

b. Por las autoridades judiciales demandadas

16. A pesar de haber sido debidamente notificados, las autoridades judiciales accionadas no presentaron su informe de descargo.

IV. Análisis del caso

17. Si bien la entidad accionante alega vulneraciones al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos, además del derecho a la tutela judicial efectiva, en realidad concentra su argumentación en la presunta falta de motivación de la sentencia impugnada, obstrucción del derecho a la defensa y en el supuesto irrespeto del normas previas, claras y públicas en el que habrían incurrido los jueces accionados. Por ello, la Corte estima procedente resolver únicamente si la sentencia de 22 de febrero de 2017, emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, vulneró el derecho al debido proceso en las garantías de la motivación y a la defensa, además del derecho la seguridad jurídica, al aceptar el recurso de apelación y conceder la acción de protección.

Sobre la garantía de la motivación

18. El derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución, obliga a los jueces, al menos, 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, esta Corte determinó que la motivación, en el caso de las garantías jurisdiccionales, también implica un “*análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos*”.

19. La entidad accionante señala que la sentencia no fue motivada porque los jueces accionados no brindaron ninguna razón para aceptar el recurso de apelación propuesto por la contraparte y no analizaron los hechos en el proceso originario.
20. De la revisión de la sentencia impugnada, esta Corte observa que la sentencia impugnada enuncia varias normas de orden constitucional como los artículos 11 numeral 2, 33, 35, 76 y 86, además de disposiciones de orden legal como el artículo 40 numeral 1 y 41 de la LOGJCC. Por ello, esta Corte considera que la sentencia impugnada cumple con el primer parámetro de la motivación.
21. Sobre el segundo parámetro, la Corte observa que la sentencia impugnada sí explica la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho. Por ejemplo, la sentencia impugnada señala:

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ. Portoviejo, miércoles 22 de febrero del 2017 (...) Séptimo: derechos constitucionales vulnerados (...) la entidad accionada no ha probado lo contrario de lo que alega el legitimado activo, por cuanto no es prueba suficiente el Acuerdo Ministerial No. 4421, del 9 de junio del 2014, como tal, para poder afirmar que se garantizaron en el trámite del mismo el debido proceso, así como la tutela efectiva de los derechos del legitimado activo, pues ello solo prueba que hubo una sanción, más no el hecho que en el trámite de la misma se haya garantizado el debido proceso, lo cual debió probarse por parte de la entidad accionada, no habiéndolo hecho, se presume la violación de este derecho (...) por cuanto la situación del legitimado activo se enmarca dentro de lo que conocemos como estabilidad laboral reforzada, en donde la entidad accionada no podía dar por terminada la relación laboral (cesar de sus funciones en forma definitiva e inmediata de las filas de la Policía Nacional) si las repetidas faltas de asistencia a cumplir con sus labores diarias eran consecuencia de su enfermedad catastrófica, excepto si las mismas no se debían a esta circunstancia, hecho que no lo probó la entidad accionada, en consecuencia se presume que las mismas fueron por efectos de su enfermedad catastrófica, no obstante de que el legitimado pasiva alega no ser por aquello sino por indisciplina, pero al no haber probado procesalmente se convierte en criterios sospechosos para dar por terminadas las relaciones laborales, por lo que no se lo considera (...) al no haber probado procesalmente que garantizó el debido proceso en la sanción de cesarle de sus funciones, tal actitud por considerarse dentro de las actitudes sospechosas como refiere la jurisprudencia señalada en líneas anteriores, se convierte en una vulneración del derecho al trabajo, que le permite sustentarse económicamente y por ende ser atendido por sus dolencias en las casas de salud especializadas que tiene la institución policial (...) El Tribunal de alzada, colige que considerando que el legitimado activo, padece de enfermedad catastrófica por ser portador del virus VIH, por más de 8 años conforme se acredita a fs. 19 y 112 del expediente de primer nivel, certificación que tiene fecha 11 de marzo del 2014, la entidad policial debió considerar este particular al momento de tramitar el expediente

disciplinario, mismo que no ha sido acreditado procesalmente por la entidad accionada que le hubiese permitido desvirtuar que no se actuó con criterio sospechoso como califica la jurisprudencia señalada (...) al no haberse considerado su condición de persona portadora de VIH, que le ubica en el grupo de atención prioritaria, sujeto de estabilidad laboral reforzada, y no habiendo desvirtuado un posible criterio sospechoso en la emisión del Acuerdo Ministerial impugnado, por cuanto no se ha acreditado procesalmente haberse cumplido con el debido proceso, el haber actuado de esa forma constituye una violación al derecho de no ser discriminado, (Discriminación múltiple), tomando en cuenta que se conjugan en el legitimado activo varias circunstancias que la Constitución protege, como ser portador de una enfermedad catastrófica, (portador de VIH), tener discapacidad física (30%), ser afro y su orientación sexual (homosexual) al haber cesado en sus funciones en esas condiciones hace que se haya violentado este derecho constitucional como tal...

22. En cuanto al tercer parámetro, del extracto de la sentencia impugnado que ha sido citado previamente, además de la sección “*derechos constitucionales vulnerados*” de la decisión judicial, resulta evidente para la Corte que los jueces accionados sí realizaron un análisis sobre la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales en el proceso originario, concluyendo que la negligencia probatoria de la parte accionada configuró un criterio sospechoso que lesionaba derechos constitucionales, entre otros, los derechos al trabajo y a la salud del señor NN. Con ello, esta Corte estima que la sentencia impugnada cumple con el tercer parámetro de la motivación.
23. En suma, la Corte no considera que existan elementos que denoten vulneraciones al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y por ello desecha el cargo elevado por la entidad accionante.

Sobre el derecho a la defensa

24. De acuerdo con el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución, el derecho a la defensa garantiza que “*nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*”. Esta garantía busca que las partes procesales cuenten con facultades para exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones y ser oídas por los tribunales, en igualdad de condiciones y de acuerdo con los procedimientos adjetivos habilitados por el ordenamiento jurídico.³
25. La entidad accionante señala que este derecho habría sido vulnerado porque los jueces accionados habrían aceptado el recurso de apelación interpuesto por la contraparte sin analizar ni pronunciarse sobre sus argumentos y pruebas.
26. De la revisión de la sentencia, la Corte estima que los jueces accionados sí analizaron y emitieron un pronunciamiento sobre los argumentos relevantes esgrimidos por la entidad accionante. Por ejemplo, los jueces que resolvieron el proceso en la segunda instancia señalaron:

³ Sentencia No. 1159-12-EP/19 de 17 de septiembre de 2019.

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MANABÍ.- SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABÍ. Portoviejo, miércoles 22 de febrero del 2017 (...) en la audiencia pública convocada para el efecto el legitimado pasivo, alegó que la entidad policial si (sic) cumplió con el debido proceso al imponer la sanción de cesar en forma definitiva e inmediata de sus funciones, lo que prueba con la documentación que agregó al proceso (...), la entidad accionada no ha probado lo contrario de lo que alega el legitimado activo, por cuanto no es prueba suficiente el Acuerdo Ministerial No. 4421 (...) para poder afirmar que se garantizaron en el trámite del mismo el debido proceso (...) si las repetidas faltas de asistencia a cumplir con sus labores diarias eran consecuencia de su enfermedad catastrófica, excepto si las mismas no se debían a esta circunstancia, hecho que no lo probó la entidad accionada, en consecuencia se presume que las mismas fueron por efectos de su enfermedad catastrófica (...) El legitimado pasivo por su parte ha alegado que no se le ha violentado derechos constitucionales al legitimado pasivo (sic), y lo que está alegando es la legalidad del acto, al solicitar que se deje sin efecto, y para ello tiene la vía expedita en el ámbito administrativo, ante el superior de la misma entidad, y en la justicia ordinaria ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, mismo que lo ha activado, siendo improcedente ejercer sus derechos por la vía constitucional (...) el legitimado activo sostiene que si bien es cierto que propuso el recurso de reposición ante el superior, éste no ha dado contestación alguna al mismo en los términos que establece la Ley de Modernización del Estado (...) ésta no constituye en una vía expedita para hacer valer mis derechos y lo que es más en ella no se discuten derechos constitucionales por lo que tampoco es vinculante esa resolución...

27. Del extracto citado, la Corte observa que los jueces accionados examinaron los argumentos y pruebas expuestos por la entidad accionante durante la audiencia pública celebrada el 25 de enero de 2017. Estos alegatos y pruebas relevantes fueron desechados motivadamente por las autoridades judiciales accionadas.
28. En síntesis, la entidad ejerció su derecho a la defensa en el proceso originario, sin que la Corte advierte elementos que hayan vulnerado este derecho.

Sobre la seguridad jurídica

29. El artículo 82 de la Constitución señala 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*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
30. La entidad accionante señala en su demanda que se vulneró la seguridad jurídica, por cuanto: i) la acción de protección “*no cumplía con los requisitos de inmediatez e inminencia del daño alegado*”, ii) no se agotó “*la vía administrativa*” y iii) “*ha desconocido, el legítimo derecho que tiene la institución policial para iniciar expedientes administrativos a los servidores policiales, imponerles sanciones disciplinarias*”.

31. Sobre el primer argumento de la entidad accionante, en la Sentencia No. 179-13-EP/20, esta Corte manifestó que ni la Constitución, la ley o la jurisprudencia determinan “*como un requisito para proponer una acción de protección, que su planteamiento sea necesariamente de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales*”.⁴ De aquello se desprende que la inmediatez o inminencia no es un requisito aplicable para declarar la procedencia de una acción de protección, como sostiene la entidad accionante.
32. En cuanto a la segunda alegación, esta Corte ha señalado reiteradamente que “*la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente, que bajo ningún concepto puede ser residual y exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ser ejercida*”.⁵ El hecho de que los jueces accionados hayan aceptado la acción de protección sin exigir requisitos previos de agotamiento de otras vías no supone vulneración alguna del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.
33. Sobre el tercer argumento, la Corte recuerda que, como señaló en la sentencia 141-14-EP/20, las entidades públicas, en este caso la Policía Nacional y el hoy Ministerio de Gobierno, no están legitimadas 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 La acción extraordinaria de protección, como de su nombre se deriva, es un mecanismo orientado a la protección de los derechos constitucionales respecto de las acciones u omisiones de las autoridades jurisdiccionales y no de potestades públicas. El resguardo legal de la presunción de legitimidad de los actos emitidos por la entidad accionante y de sus facultades sancionatorias son asuntos ajenos al ámbito material de esta garantía jurisdiccional. En caso de que las autoridades públicas busquen la tutela del ejercicio de sus atribuciones deben acudir a los órganos idóneos para el efecto.
34. En suma, la Corte considera que los argumentos de la entidad accionante no configuran una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades judiciales demandadas, al resolver el proceso originario de acción de protección. En este sentido, las autoridades judiciales demandadas aplicaron normas previas, públicas y claras. Por ello, este Organismo desecha la alegación referente a la presunta vulneración de la seguridad jurídica elevada por la entidad accionante.

⁴ Sentencia No. 179-13-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

⁵ Sentencia No. 1754-13-EP de 19 de noviembre de 2019.

⁶ Ver párr. 43-45 de la Sentencia No. 141-14-EP/20 de 22 de julio de 2020.

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 presentada por el señor Fabián Santiago Salas Duarte, director de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional y delegado del entonces Ministro del Interior.
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 Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL