

Quito, D.M., 01 de julio de 2020

CASO No. 71-14-EP

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

Sentencia

Tema: Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección en contra de una sentencia de acción de protección que restituye a sus funciones a un policía que había sido dado de baja. La Policía Nacional alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, así como de las garantías del debido proceso establecidas en los números (1) y (7), letras (a), (l) y (k) del artículo 76 de la Constitución de la República.

I Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 21 de junio de 2010, Leonardo Manuel Tuare Toral presentó una acción de protección en contra de la Policía Nacional para que se deje sin efecto la resolución No. 2003-163-CG-B de 28 de mayo de 2003, a través de la cual el Comandante General de la Policía Nacional resolvió dar de baja de las filas policiales al compareciente; y que se disponga su reintegro de forma inmediata a las filas policiales, con todos los grados y derechos de los que se encontraba gozando al momento de su desvinculación, además del pago de sueldos y beneficios que dejó de percibir.
2. Con fecha 21 de julio de 2010, el Juzgado Primero de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas dictó sentencia dejando sin efecto legal alguno la resolución No. 2003-163-CG-B, emitida por el Comandante General de la Policía Nacional, publicada en la Orden General No. 117-18-06-2003.
3. Tanto el Comandante General de la Policía Nacional como la Procuraduría General del Estado, presentaron recurso de apelación el 26 de julio de 2010. La Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dictó sentencia el 4 de mayo de 2012, desestimando el recurso de apelación y confirmando la sentencia venida en grado.
4. El 15 de mayo de 2012, el Director Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, en calidad de delegado del Ministro del Interior, de conformidad con el Acuerdo Ministerial No. 2346 de 13 de octubre de 2011, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de mayo de 2012, dictada por la Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dentro de la causa No. 29.445. El 7 de enero de 2014, mediante oficio No. 008-CPJE-S-2014, la Secretaria Relatora de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas remite a la Corte Constitucional el expediente del proceso.

5. El 30 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, y cuya sustanciación le correspondió al ex juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa. En el sorteo de causas del 11 de noviembre de 2015, se asignó el presente caso al juez Francisco Butiñá Martínez. Ninguno de los prenombrados jueces constitucionales avocó conocimiento de la causa.

6. El día 5 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 9 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

7. El 28 de febrero de 2020, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, al Procurador General del Estado, así como a los terceros con interés en la causa; disponiendo a los jueces que dictaron la sentencia impugnada, que en el término de cinco días presenten un informe sobre el contenido de la demanda. Hasta la presente fecha no se ha dado respuesta a lo solicitado.

II Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República; y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

III Decisión judicial impugnada

9. La decisión impugnada es la sentencia de 4 de mayo de 2012, dictada por la Sala de Conjueces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas dentro de la causa No. 29.445; mediante la cual se desestimó el recurso de apelación y se confirmó la sentencia venida en grado.

IV Alegaciones de las partes

De la institución accionante

10. La Policía Nacional solicita se deje sin efecto la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas.

11. Señala que la decisión judicial impugnada vulnera el derecho al debido proceso en las garantías de que toda autoridad administrativa o judicial, garantice el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; de que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en

ninguna etapa o grado del procedimiento; de la motivación en las resoluciones de los poderes públicos; y de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; garantías establecidas en el Art. 76 número (1), número (7), letras (a), (l) y (k), así como el derecho a la seguridad jurídica, prescrito en el artículo 82; todas, normas de la Constitución de la República.

12. En síntesis, la Policía Nacional considera que la sentencia de la Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas atenta contra derechos constitucionales, al cuestionar a la institución policial su capacidad de expedir sus normativas, instaurar procesos disciplinarios a sus elementos e imponer las sanciones que ameriten. También acusa violación a la garantía de motivación, en razón de la falta de coherencia de la norma enunciada con los hechos del caso.

De los jueces accionados

13. Pese al requerimiento formal realizado por la jueza sustanciadora, la Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas no presentó el informe de descargo.

V Análisis constitucional

14. Siendo el estado de resolver, luego de revisar el expediente procesal constitucional, esta Corte procederá a analizar y determinar si se produjeron o no las vulneraciones acusadas en la sentencia impugnada, de acuerdo con los argumentos que constan en la demanda.

15. Sobre la vulneración de la garantía del derecho al debido proceso de que toda autoridad administrativa o judicial, garantice el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, la institución accionante manifiesta: “(...) *no se observó esta garantía constitucional, toda vez los [sic] señores conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, para resolver la reincorporación al servicio activo de la Policía Nacional del accionante ex policía nacional Leonardo Manuel Tuarez Toral, no realizaron motivación alguna para desvirtuar las alegaciones y excepciones planteadas por la Policía Nacional*”.

16. Esta Corte ha señalado que las garantías del derecho al debido proceso establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República son autónomas; lo cual no niega la posibilidad de una interrelación entre garantías, no obstante, el accionante debe argumentar sobre la derivación inmediata de la violación de la garantía de la motivación en una vulneración de la garantía en cuestión¹. Al evidenciarse que en el caso de marras no se cuenta con ningún argumento que sustente la violación al debido proceso, este Organismo se abstiene de realizar otras consideraciones en referencia a este cargo.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1733-13-EP/19, 1713-12-EP/20 y 0022-14-EP/20.

17. Con respecto a la afectación de la garantía de que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, establecido en el Art. 76 número (7) letra (a) de la Constitución, la entidad demandante asevera que la sentencia impugnada: “(...) *no ha respetado su derecho a la defensa consagrado en la Constitución, toda vez que ha desconocido el legítimo derecho que tiene la institución policial para iniciar expedientes administrativos a sus miembros o imponerles sanciones disciplinarias*”.

18. Examinada la sentencia, puede verificarse que en el considerando quinto se hace referencia a las normas constitucionales que rigen a la fuerza pública, sin que conste ningún ejercicio argumentativo que vaya en desmedro de la atribución institucional de investigar y sancionar faltas administrativas. A criterio de los juzgadores de instancia, es procedente la acción de protección ya que en el expediente administrativo no se cumplió con el debido proceso.

19. Más aún, al revisar el expediente procesal constitucional, se evidencia que la Policía Nacional fue debidamente citada con la demanda de acción de protección, así como recibió de manera idónea todas las notificaciones del caso; además consta en los recaudos procesales su intervención en la audiencia pública que prevé el ordenamiento jurídico, y también la posibilidad que tuvo de recurrir el fallo de primera instancia, e inclusive, el hecho de incoar la presente garantía jurisdiccional. Así, en los términos del texto constitucional, no se ha dado ninguna restricción en cuanto a no ser privado del derecho a la defensa en la acción de protección de la que emana el fallo impugnado.

20. En lo que atañe a la violación de la garantía de la motivación, se dice en la demanda: “*En la motivación no solo se deben citar normas de rango legal o constitucional, pues, lo fundamental es que se debe acoplar adecuadamente dichas normas legales a las situaciones de hecho, lo que evidentemente no ha ocurrido en la resolución impugnada ya que nada se dice del acto que motivó la baja del recurrente, ni de las circunstancias que rodearon al hecho.*”

21. La letra l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República establece como una de las garantías del derecho a la defensa, el que: “*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. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*”

22. Bajo esos supuestos normativos, al revisar la sentencia impugnada, los jueces provinciales enuncian los artículos 11.3, 33, 76, 160, 186, 325, 326.2, 424 de la Constitución, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, como normas en las cuales se basa la resolución; para así

explicar la pertinencia de una garantía jurisdiccional en dicho caso, los derechos del servidor policial, y concluir que en la sanción disciplinaria no se respetó el debido proceso.

23. No puede esperarse que los jueces constitucionales hagan valoraciones sobre los hechos que derivaron en la baja policial, pues aquellas circunstancias están sometidas a valoraciones en sede administrativa. La justicia constitucional en lo que respecta a la acción de protección, se pronunció sobre el procedimiento previo a la sanción, con lo que, luego de analizar el expediente, los jueces de primera y segunda instancia concluyeron que se vulneró el derecho al debido proceso, más allá de las condiciones fácticas que propiciaron el inicio del procedimiento disciplinario. No correspondía a los jueces de la causa entrar en disquisiciones en materia disciplinaria, cuando lo que se demandó es la vulneración de derechos en el procedimiento de sanción. Motivos por los cuales, se concluye que, a la luz de los argumentos de la demanda, no se evidencia una transgresión de la garantía de la motivación en el fallo impugnado.

24. En cuanto a la vulneración de la garantía del debido proceso a ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; la entidad accionante refiere: “(...) *el Juzgado carecía de competencia por razón de territorio, toda vez que el acto administrativo (Tribunal de Disciplina) que emanó la desvinculación del accionante fue en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar, y la Resolución de Baja fue expedida en la ciudad de Quito por el respectivo Consejo, que nada tiene que ver con la provincia de Esmeraldas (...)*”.

25. El artículo 86 de la Constitución de la República, establece en la parte pertinente, como regla general, que en las garantías jurisdiccionales será competente el juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos. Evidentemente, no está en discusión que los actos impugnados que originaron la acción de protección, se produjeron en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar; no obstante, los efectos de los actos en cuestión, no se limitan a dicha circunscripción territorial.

26. Más aún, en el libelo de la demanda consta que el domicilio de quien interpuso la acción de protección es la ciudad de Esmeraldas. De ahí que, a nivel general, si a un ciudadano se le han vulnerado derechos constitucionales, los efectos de dicha transgresión son inherentes al afectado. Entonces, si una persona, con independencia del lugar donde se produjeron los hechos, incoa una acción de protección en el lugar de su domicilio, no podría discutirse la competencia del juez de ese territorio, pues las consecuencias de la vulneración serán manifiestas en su lugar de residencia. En función de este análisis, se descarta la incompetencia de los jueces del caso, y por consiguiente, la violación de la garantía en referencia².

² En ese orden de ideas, este Organismo mediante sentencia No. 307-10-EP/19 ha dejado sentado que: “(...) del argumento del accionante relacionado con la falta de competencia por tratarse de un acto administrativo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como sucedió en el presente caso. En consecuencia, no

27. Al referirse a la violación del derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene: *“(...) la sentencia de primera instancia y consiguientemente la confirmación de la misma por parte de la Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, a más de la reincorporación a las filas policiales del señor Ex Policía Nacional Leonardo Manuel Tuarez Toral, dispone que se le reconozca las remuneraciones que dejó de percibir, lo cual implica pago de dinero al titular del derecho vulnerado; con esto se viola flagrantemente lo pertinente del Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...)”*.

28. La aludida norma legal señala: *“Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.”*

29. En efecto, la sentencia impugnada confirma en todas sus partes el fallo de primera instancia, la cual dispuso *“(...) el pago de los sueldos y las remuneraciones no percibidas durante el tiempo que estuvo fuera de las filas policiales.”* Examinadas las resoluciones judiciales en comento, no consta en ninguna parte la determinación del monto a cancelarse, así como tampoco se evidencia en el expediente procesal constitucional la liquidación de tales emolumentos. Lo dispuesto, corresponde a uno de los criterios de reparación integral previstos en el artículo 18 de la precitada ley, que deben ser enunciados en sentencia, aplicándose así por parte de la Sala, una norma jurídica previa, clara y pública. Se desvirtúa entonces el argumento de que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución.

30. Finalmente, cabe hacer una referencia al cuestionamiento de la Policía Nacional sobre el hecho de que el actor de la acción de protección *“(...) después de que han transcurrido más de 7 años de haber sido dado de baja, recién se recuerda que se han vulnerado supuestamente sus derechos y presenta la Acción de Protección que le ha sido concedida, consecuentemente la oportunidad y eficiencia del principio de inminencia se ha extinguido por decisión propia del hoy recurrente.”*

31. Sobre eso, esta Corte ha dicho: *“(...) no existe en el ordenamiento jurídico un requisito acerca de la temporalidad para la proposición de una acción de protección. Aquello, lejos de constituir un vacío normativo o una omisión del constituyente o del legislador, es un aspecto que guarda plena armonía con los principios que rigen la aplicación de los derechos en el país. (...) no se podría afirmar que el paso del tiempo, per se, impide presentar una acción de protección para tutelar derechos constitucionales, puesto que aquello supondría que el*

se advierte incompetencia de los jueces que hayan conocido y resuelto la acción constitucional propuesta (...).”

transcurso del tiempo imposibilita hacer efectivo un derecho (que por su condición es inalienable e irrenunciable) o que exista una reparación integral por su vulneración.”³

32. Por las anotaciones realizadas, este Organismo no encuentra vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de que toda autoridad administrativa o judicial, garantice el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; de que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; de la motivación en las resoluciones de los poderes públicos; y de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente; ni del derecho a la seguridad jurídica.

VI 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 propuesta.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese, cúmplase 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 ocho 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, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 01 de julio de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 179-13-EP/20.